UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE

SUR LES

JUSTICES DE PAIX

PAR

F. AUGÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 20 mars 1900, à 10 heures

Président : M. GLASSON, *professeur*

Suffragants { MM. LAINÉ, COLIN } *professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, rue Soufflot, 22
L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE

SUR LES

JUSTICES DE PAIX

PAR

F. AUGÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 20 mars 1900, à 10 heures

Président : M. GLASSON, *professeur*

Suffragants { MM. LAINÉ, COLIN } *professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, rue Soufflot, 22
L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1900

A MES PARENTS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547226_0030

ETUDE CRITIQUE

SUR LES JUSTICES DE PAIX

INTRODUCTION

Institués par la loi des 16 et 24 août 1790, les juges de paix devaient être surtout des juges d'équité, des conciliateurs ; ils n'avaient comme juges qu'une compétence très restreinte.

Ils rendirent néanmoins de réels services, aussi dès 1806 la Cour de cassation proposait d'étendre leur compétence ; un premier pas dans ce sens fut fait par la loi du 25 mai 1838 qui est encore actuellement en vigueur.

Depuis cette époque un certain nombre de lois sont venues conférer aux juges de paix quelques attributions nouvelles, mais les bases sur lesquelles reposait l'institution ont été conservées.

Il est question depuis longtemps déjà dans les Chambres d'étendre dans une plus large mesure le domaine de leur activité, en faisant rentrer dans leur compétence une quantité d'affaires qui sont actuelle-

ment portées devant le tribunal de première instance. De nombreux projets de loi ont été déposés dans ce sens, mais aucun n'a pu encore recevoir la sanction législative.

Nous nous proposons dans le cours de cette étude d'examiner l'opportunité des réformes qu'on propose d'apporter dans nos justices de paix; mais avant d'aborder cette question il importe de déterminer d'abord l'importance sociale de cette juridiction ; nous essaierons ensuite de dégager quelle a été la conception de l'Assemblée Constituante en créant les tribunaux de paix, nous verrons si la loi de 1838 et les lois plus récentes n'ont point changé cette conception primitive ; nous serons ainsi amenés à étudier ces lois d'une façon succincte afin de connaître au moins sommairement la législation actuelle des justices de paix. Mais nous nous occuperons exclusivement de ce qui se rattache à la compétence civile des juges de paix ; nous entendons laisser entièrement de côté ce qui touche à sa compétence en matière criminelle, en matière commerciale et administrative.

Notre troisième chapitre sera consacré à l'étude critique des principaux projets de lois soumis aux Chambres ; nous indiquerons les raisons principales qui ont été cause de l'échec de ces projets ; et nous verrons s'il n'y a pas lieu d'en tenir compte pour la réforme à venir.

Dans un quatrième chapitre nous recherchons, en étudiant les juridictions inférieures qui paraissent correspondre à nos justices de paix dans quelques législations étrangères, s'il n'y a pas lieu de leur faire quelques emprunts pour améliorer notre institution.

Enfin, dans un dernier chapitre nous essaierons, en tirant partie des constatations que nous aurons faites, de poser les bases d'une réforme sérieuse.

La question de l'extension de la compétence des juges de paix, qui est le principal objet de notre étude, nous entraînera tout naturellement à parler de quelques questions connexes ; c'est ainsi que nous aurons à nous occuper du recrutement de nos juges cantonaux, nous démontrerons que le système actuel est défectueux et qu'une réforme sur ce point est nécessaire avant d'aborder le problème de l'extension de compétence.

La réorganisation des tribunaux de paix par l'exigence de sérieuses capacités de ces magistrats nous amènera également à augmenter leur traitement de manière à leur assurer une situation convenable.

Enfin il convient, pour offrir le plus de garanties possible aux justiciables, d'assurer aux juges de paix la sécurité et l'indépendance qui est de l'essence même de la justice, nous aurons donc à rechercher les moyens de conférer à ces magistrats la stabilité qu'il leur est nécessaire dans l'intérêt d'une bonne justice.

CHAPITRE PREMIER

I. Importance sociale des justices de paix. — II. Caractères de la juridiction des juges de paix. — III. Conception de l'assemblée constituante. — IV. Conception de la loi du 25 mai 1838.

§ I. — *Importance sociale des justices de paix.*

La création des justices de paix venant remplacer les justices seigneuriales fut accueillie avec bienveillance ; on considéra que cette institution apportait un remède véritable à l'état de choses antérieur jugé depuis longtemps déjà comme défectueux. Loiseau, dans son discours sur l'abus des justices de village, s'exprime à ce sujet de la façon suivante : « Une juridiction paternelle bornée aux affaires les plus simples, exercée au milieu des champs, sans formalités, sans longueurs, *pacis præses, amicitiæ custos* ; des juges chargés de la douce mission d'entretenir dans leur canton la paix et la concorde, de prévenir les procès, de veiller à la

conservation des droits des mineurs et des absents allaient remplacer les anciennes mangeries de village où les frais étaient plus grands qu'aux amples justices des villes, où non seulement la justice était longue et de grand coût, mais encore plus mauvaise. » Henrion de Pansey, lui aussi, ne ménage pas ses louanges aux législateurs de 1790 :

« Les vues de ceux qui nous ont donné la justice de paix sont dignes des plus grands éloges, ils ont voulu rétablir parmi nous cette magistrature des premiers âges que la confiance décernait à la vertu, qui commandait par l'exemple et comprimait par la seule autorité de la raison ; ils ont dit : nous élèverons un tribunal qui sera l'autel de la concorde ; le peuple qui ne se trompera pas dans ses choix y placera le plus digne de l'occuper ; ce magistrat populaire y fera monter avec lui la franchise, la candeur, la bonne foi, l'intégrité et surtout la pitié pour le malheur, l'indulgence pour l'égarement et les faiblesses ; il parlera et les haines s'éteindront, les passions se briseront à ses pieds, la paix régnera dans les familles et les cœurs pervers abjureront leurs coupables desseins ; l'ami, l'arbitre, le père, bien plus que le juge de ses concitoyens, il préviendra les procès par ses conseils, les délits par sa vigilance, et si quelquefois brille dans ses mains le glaive de la justice, bien plus souvent on y verra l'olivier de la paix. Dédale obscur de la chicane, dans laquelle

s'égaraient les plaideurs, les juges et la justice elle-même, disparaissez !...

Aux formes lentes qui éternisaient les procédures nous allons en substituer qui seront aussi sûres que rapides ! Et vous, jurisconsultes, éloignez-vous, nos lois n'auront besoin ni d'interprètes ni de commentateurs ! Telle sera leur clarté que le simple et droit bon sens suffiront pour les entendre et les appliquer » (1).

Et Thouret, rapporteur de la loi des 16 et 24 août 1790, devant l'Assemblée Constituante, n'était pas moins convaincu de l'importance de cette institution : « Je le demande à chacun de vous, s'écriait-il, de retour dans votre département ne croiriez-vous pas recevoir une grande faveur si la confiance vous appelait à une place où l'honnête homme pourra faire tant de bien ».

Ce n'est pas à dire que les fonctions de juge de paix aient été bien comprises par tous, certains esprits les ont traitées avec dédain, ils considèrent que ce n'est pas une carrière à parcourir. Les commentateurs n'envisageant dans le juge de paix que le juge civil le comparent aux magistrats des tribunaux de première instance et en concluent que « le juge de paix n'est qu'un magistrat amoindri ».

L'institution de la justice de paix n'en a pas

(1) Henrion de Pansey, *De la Compétence des juges de paix*, p. 1 et 2.

moins conquis depuis sa création la sympathie générale. L'œuvre a marché depuis et a fait ses preuves. Les lois de 1838 et de 1855 ont augmenté, dans une mesure notable, la compétence du juge de paix ; les nombreuses attributions qui lui ont été conférées par des lois plus récentes témoignent de la constante sollicitude du législateur et de sa confiance en la magistrature cantonale (1) — il est vrai d'ajouter que ces magistrats ont fait preuve d'un travail et d'un dévouement qui justifient pour une large part la confiance qu'on avait placée en eux.

Toutes les assemblées législatives ont été pénétrées de la grandeur de l'institution cantonale et ont tenu à honneur de la doter d'une attribution nouvelle. Dès 1837, lors de la discussion de la loi qui devait augmenter la compétence des juges de paix, M. de Gasparin rendait hommage à cette institution. « N'est-il pas admirable — disait-il devant la Chambre des Pairs — qu'après un demi-siècle, ayant à retoucher la loi sur les justices de paix, on n'ait à proposer que l'extension déjà prévue par le législateur de cette époque de la compétence de ces tribunaux ; et que l'expérience n'ait fait désirer aucune modification à l'esprit général de cette institution. » Actuellement l'activité du juge de paix se manifeste en trois

(1) Voir Henri Salin, *Importance sociale des juges de paix en France* p. 80.

ordres différents de matières ; en matière civile, en matière criminelle, en matière administrative et politique.

Dans l'ordre civil sa mission peut être envisagée à un triple point de vue ; il est juge conciliateur, il constitue un tribunal, c'est sa juridiction contentieuse ; enfin il est chargé d'accomplir des actes extra-judiciaires (il préside les délibérations des conseils de famille, — assiste à l'apposition et à la levée des scellés), c'est ce qui constitue sa juridiction gracieuse.

Si l'on ajoute à cette énumération les attributions de diverse nature qui lui sont conférées par des lois récentes, l'on peut dire, sans être taxé d'exagération, qu'il n'est point de magistrat qui ait des fonctions aussi variées et aussi délicates ; à de sérieuses connaissances juridiques il devra joindre, pour remplir convenablement sa mission, les qualités qui caractérisent l'observateur et le philosophe.

Pour résumer notre pensée sur ce point, nous ne saurions mieux faire que de citer en entier un passage du livre curieux de M. Henri Salin (1) : *Importance sociale des juges de paix.* « Combien, dit cet auteur, me paraissent imposantes et délicates ces fonctions et que de garanties de capacité elles exigent de celui qui a l'honneur d'en être investi.

(1) Henri Salin, loc. cit. p. 32 et s.

Abandonnez un instant les détails de compétence qui sont cependant si nombreux ; bornez-vous à tracer le cercle de leurs attributions, et dans quelques lignes vous verrez un mandat si multiple, une responsabilité si grande que votre honnêteté en sera, j'ose le dire, effrayée. — C'est peu d'être honoré du nom de magistrat ; il s'agit surtout d'en avoir l'expérience et la valeur.

Etre seul, dans un canton, chargé de faire l'application de la loi dans une multitude de cas que la confiance du législateur rend pour ainsi dire tous les jours plus importants et plus épineux, prévenir les procès entre les justiciables et, en conciliation, faire entrevoir aux plaideurs le côté douteux de leur cause ; avoir sa porte ouverte à tous les besoins et protéger toutes les misères, recevoir le riche avec les égards qui lui sont dûs, le pauvre avec le respect que l'infortune commande ; dans ces pénibles appositions de scellés, non seulement savoir faire des actes conservatoires, mais se présenter toujours en magistrat, et jamais en homme de justice dans la mauvaise acception du mot ; présider, dans les conseils de famille, ces délibérations qui intéressent à un si haut degré des enfants orphelins, et le plus souvent pauvres, c'est-à-dire deux fois malheureux.

Telle est, dans son ensemble, la mission du juge de paix, elle est universelle, elle est grande, elle est sainte. »

En raison de son importance, l'institution des juges de paix a un juste titre aux préoccupations du législateur ; si elle n'a pas réalisé toutes les espérances qu'on avait fondées sur elle, s'il y a eu quelque désillusion dont il ne nous appartient pas de rechercher ici les causes, il n'en est pas moins vrai qu'elle a rendu des services considérables. Cette juridiction n'est pas parfaite en tous points, peut-être y aurait-il lieu d'y apporter quelques améliorations, mais telle qu'elle est, tout le monde s'accorde à en reconnaître les bienfaits, elle vise le but le plus louable qu'il y ait : prévenir les procès ; la conciliation, qui est son principal apanage, suffirait à lui constituer un titre à l'immortalité. En dehors de cette fonction, les litiges de peu d'importance lui sont soumis ; rapprochée des justiciables, prompte et peu coûteuse, elle a justifié le nom de justice paternelle et populaire que lui ont conféré les législateurs de 1790.

§ II. — *Caractères de la juridiction des juges de paix.*

Nous avons essayé, dans le rapide aperçu qui précède, de montrer la place considérable qu'occupe le juge de paix dans notre organisation judiciaire, nous avons fait ressortir que l'importance de cette juridiction provient tant de la variété que de la diffi-

culté des affaires qui lui sont soumises ; nous allons maintenant nous efforcer de déterminer les principaux caractères de cette juridiction, nous verrons ce qui la distingue des autres tribunaux ; nous pourrons juger ensuite si les garanties qu'elle fournit aux justiciables sont telles qu'on puisse, sans inconvénient et sans changer ces caractères essentiels, étendre la compétence de ce tribunal au détriment des tribunaux de première instance, ou s'il n'y aurait pas là quelque chose d'illogique et de contraire aux principes d'une bonne justice.

Comme les tribunaux de commerce et les conseils de prudhommes, les tribunaux de paix sont des tribunaux d'exception, c'est-à-dire qu'ils ne connaissent que des affaires qui leur sont confiées par des lois spéciales. La juridiction d'exception est encore appelée juridiction extraordinaire par opposition à la juridiction ordinaire. Quelle est la base de cette distinction, quels sont les signes caractéristiques de chacune d'elles ? D'après certains auteurs (1) les tribunaux d'exception ne connaissant que de certaines matières déterminées, et institués pour en connaître exclusivement, seraient présumés avoir, à un degré supérieur, des connaissances nécessaires pour appliquer avec justesse les lois relatives à ces matières spéciales.

D'autres personnes indiquent comme motif de

(1) Voir Bonfils, *Traité élémentaire de procédure*, p. 132 et s.

cette distinction le désir d'offrir aux justiciables une justice plus prompte et plus économique que celle des tribunaux ordinaires. Ce motif a bien pu inspirer le législateur, mais il n'est pas le seul. La juridiction ordinaire est donc celle des tribunaux qui, en principe, connaissent de toutes les affaires, et dont la compétence embrasse toutes les matières, à l'exception des litiges soustraits à leur juridiction par une disposition formelle de loi.

La juridiction extraordinaire, par contre, est celle des tribunaux auxquels la loi attribue la connaissance de ces cas spéciaux enlevés à la juridiction ordinaire.

Plusieurs différences séparent ces deux sortes de tribunaux. Les tribunaux ordinaires ont une compétence générale; celle des tribunaux d'exception, au contraire, ne résulte que d'un texte clair et précis; dès qu'il y a doute sur la portée d'un texte, la compétence du juge de droit commun doit prévaloir.

Les premiers ont la plénitude de juridiction, les seconds ne l'ont pas.

Les tribunaux ordinaires ont qualité pour connaître de toutes les questions qui se rattachent à l'affaire qui leur est soumise (défenses proprement dites, demandes reconventionnelles ou incidents de procédure) et de toutes celles dont le jugement implique la solution préalable, ce qu'on exprime en disant que le juge de l'action est juge de l'exception.

Le pouvoir des juges de paix est beaucoup plus restreint, ils ne peuvent connaître que des demandes reconventionnelles et seulement lorsqu'elles rentrent dans leur compétence par leur nature et par leur valeur.

Les tribunaux ordinaires statuent sur toutes les difficultés relatives à l'exécution forcée des jugements rendus par eux-mêmes, par des arbitres ou par des juges de paix.

Au contraire, les tribunaux d'exception ne peuvent jamais connaître de l'exécution de leurs propres sentences, ni *a fortiori* de celle des jugements rendus par d'autres tribunaux (Proc. civ., art. 442 et 553).

La raison de cette différence paraît tenir au motif même qui a fait créer les juridictions d'exception. Elles ne l'ont été en vue d'une bonne administration de la justice que pour connaître de certaines matières spéciales à l'égard desquelles les juges d'exception sont réputés avoir des connaissances approfondies. Mais les difficultés auxquelles peut donner lieu l'exécution forcée des décisions sur ces matières sont régies par des lois de droit commun et par suite doivent appartenir au juge ordinaire.

Devant les tribunaux d'exception la procédure est plus simple, plus rapide et moins coûteuse que devant les juridictions ordinaires, le ministère des avoués n'y est pas obligatoire, on peut comparaître en personne.

Il convient de signaler en outre quelques caractères qui distinguent plus particulièrement les justices de paix des autres tribunaux :

Les tribunaux de paix se composent d'un juge unique dont on n'exige aucune capacité spéciale, aucun diplôme ; la seule condition requise est l'âge de trente ans.

Dans les tribunaux ordinaires, au contraire, c'est le principe de la pluralité de juges qui est en vigueur ; les tribunaux de première instance sont composés de trois juges au moins ; en outre, pour siéger dans ces tribunaux il faut justifier du diplôme de licencié en droit, mais l'âge de vingt-cinq ans suffit.

Les différences que nous venons de noter entre ces deux ordres de juridictions semblent s'expliquer assez difficilement aujourd'hui ; un grand nombre d'auteurs s'accordent à reconnaître que le recrutement actuel des juges de paix qu'on considère généralement comme défectueux les met dans un état d'infériorité marquée vis-à-vis des juges des tribunaux de première instance ; une réforme sur ce point est jugée depuis longtemps comme indispensable ; nous verrons dans la suite quelles sont les améliorations qu'on propose de faire en ce sens.

Nous examinerons également dans le cours de cette étude un problème intéressant que nous n'avons fait que signaler en passant, à savoir, celui de la collégialité ou de l'unité de juge.

A la différence des juges des tribunaux ordinaires, les juges de paix ne jouissent pas de l'inamovibilité ; cette prérogative jugée nécessaire à l'indépendance du juge leur a appartenu lorqu'ils étaient désignés à l'élection, mais elle ne leur a pas été conservée parce qu'on a considéré le droit de révocation comme indispensable vis-à-vis de magistrats qui n'ont à justifier ni d'un stage ni d'un diplôme et qui, de plus, exécutent comme officiers de police judiciaire les ordres du pouvoir exécutif.

Nous devons faire remarquer aussi que seul de tous les magistrats de France le juge de paix a le droit de juger en équité, et sans s'attacher au texte de la loi, les procès de sa compétence en dernier ressort. L'article 15 de la loi du 25 mai 1838 dit en effet : Les jugements rendus par les juges de paix ne pourront être attaqués par la voie du recours en cassation que pour excès de pouvoir.

Il nous reste enfin une dernière différence à signaler depuis une loi récente, entre les juges de paix et les magistrats des autres tribunaux : en vertu de cette loi du 23 mars 1896, le juge cantonal peut se transporter dans les communes les plus populeuses ou les plus commerçantes du canton pour y rendre la justice et éviter aux plaideurs les pertes de temps qui leur seraient nécessaires pour se rendre au tribunal du chef-lieu de canton . Nous ne voyons rien de

pareil en ce qui concerne les autres tribunaux qui sont sédentaires (1).

§ III. — *Conception de l'Assemblée Constituante.*

La création des tribunaux de paix par la loi des 16 et 24 août 1790 fut regardée comme apportant un changement considérable à l'état de choses antérieur et si le projet ne reçut point un accueil unanime, il fut du moins l'objet d'appréciations flatteuses de la plupart des auteurs : Thouret, rapporteur du projet de loi sur cette matière, s'exprimait à ce sujet de la façon suivante : « Les justices de paix seront un grand bienfait pour les citoyens longtemps dupes des praticiens. On ne verra plus les chemins conduisant des villages aux villes couverts de plaideurs allant consulter des juges faits plutôt pour embrouiller que pour décider les différends. Pour être juge de paix, il suffit d'avoir les lumières de l'expérience, un bon jugement et l'habitude des contestations. Les juges seront semblables aux citoyens qui décident aujourd'hui en qualité d'arbitres. La justice sera dégagée

(1) Voir à ce sujet les discussions auxquelles ont donné lieu les propositions faites devant l'Assemblée Constituante tendant à établir des juges ambulants (séances des 29 et 30 mars 1790, *Moniteur universel*, p. 369 et s. et 493 et s.).

Voir également Garsonnet, t. I, p. 63. *Traité de procédure.*

des frais qui absorbent les capitaux formant l'objet des contestations, des formes qui obscurcissent tellement les procès que le juge expérimenté ne sait plus qui a tort, qui a raison. Cet établissement déchargera les autres tribunaux d'une multitude de causes qui les embarrassent et ruinent les plaideurs (1) ».

Telle fut présentée l'institution des juges de paix parée de l'attrait et du charme des premiers âges. Mais le projet donna lieu à de nombreuses et vives discussions (2). Un grand nombre de députés s'opposaient à ce qu'on attribuât aux juges de paix une juridiction contentieuse ; ils voulaient n'en faire que de simples conciliateurs et ne leur accorder que des fonctions tutélaires (droit d'apposer les scellés, de convoquer les conseils de famille, etc.).

Thouret, au contraire, proposait de laisser au juge de paix le soin de juger les affaires simples et dont l'intérêt ne dépasserait pas 50 livres sans appel, du moins en matière personnelle. « Le comité, ajoutait le rapporteur, a fixé cette somme parce que même en supposant un mauvais jugement, les frais d'appel deviendraient plus considérables que le capital de la somme et qu'il doit être défendu de mettre à une loterie où on ne gagne rien si l'on ne perd pas. » — Quant au chiffre de la compétence en premier res-

(1) Voir : *Le Moniteur universel,* année 1790, pages 775 et suivantes.

(2) *Ibid.*, 778 et s.

sort, on proposa de le fixer à 100 livres parce que, dans le cas d'injustice, le jugement serait réformable et se terminerait sommairement au tribunal de district.

Ces chiffres soulevèrent de nombreuses objections. Certains députés trouvaient que c'était accorder une compétence trop étendue aux juges de paix, qu'il pourrait en résulter des suites funestes.

Prugnon, député de Nancy, comparant la nouvelle institution ainsi comprise aux juridictions seigneuriales n'y voyait aucun avantage, il considérait ce chiffre de 50 francs comme purement arbitraire, et il ajoutait : « Ne vous laissez pas séduire par ces établissements qui ont le mérite de la nouveauté et la fraîcheur de la jeunesse. » Il proposait d'établir seulement des juges pacificateurs.

Chabroux, moins hostile au projet, entendait n'accorder au juge de paix qu'une compétence très modique, n'excédant pas vingt-cinq livres ; étendre davantage la compétence ainsi que le proposait le comité serait, d'après lui, tomber dans des inconvénients qui dénatureraient l'institution : « Je voudrais, dit-il, que les juges de paix se bornassent à juger des faits locaux sur lesquels les juges de district ne peuvent prononcer avec autant de connaissance de cause. »

Rainaud, trouvant incompatibles les fonctions d'arbitre avec celles de juge contentieux, demandait qu'il

y eut dans chaque canton un juge de paix et un juge contentieux.

L'Assemblée décida d'accorder au juge de paix une juridiction contentieuse ainsi que le constate l'article 9 tel qu'il fut adopté :

Article 9 : Le juge de paix assisté de deux assesseurs connaîtra avec eux de toutes les causes purement personnelles sans appel jusqu'à 50 livres et à charge d'appel jusqu'à 100 livres. A cet article on convint d'ajouter un alinéa ainsi conçu : « Les législateurs pourront élever le taux de cette compétence ». Cette disposition sera souvent invoquée par les auteurs qui réclament l'extension de la compétence actuelle de nos juges de paix.

Notons en passant que, d'après l'article 9 cité plus haut de la loi de 1790, le magistrat cantonal ne siège pas seul, mais assisté de deux assesseurs élus comme lui par les justiciables et pour deux ans ; nous verrons qu'il n'en est plus de même aujourd'hui, les assesseurs ont été supprimés par la loi du 29 ventôse an IX ; quant aux suppléants qui existent aujourd'hui auprès de chaque tribunal de paix, ils jouent un rôle absolument différent et ne font que remplacer le juge de paix lorsqu'il est empêché.

La question de savoir quel serait l'âge requis du juge cantonal fut aussi discutée à l'Assemblée Constituante ; certains proposaient l'âge de quarante ans,

mais la majorité trouva ce chiffre exagéré et décida, conformément à l'opinion émise par le rapporteur, qu'il suffirait d'être âgé de 30 ans. Aucune autre condition de capacité n'était d'ailleurs exigée. « Il faut, disait Thouret, que tout homme de bien, pour peu qu'il ait d'expérience et d'usage, puisse être juge de paix. La justice de paix ne doit point être sujette aux rigueurs de la procédure. Un règlement très simple en doit faire tout le Code. Il faut aussi en écarter les formes parce qu'elle doit être bonne et exempte de frais ».

Le but de l'Assemblée Constituante a été, on vient de le voir, de doter la France d'une justice paternelle et populaire, de rapprocher le plus possible le juge du justiciable et de lui procurer une justice expéditive prompte et peu coûteuse pour les procès d'un intérêt minime. En outre, le législateur de 1790, comprenant tout l'intérêt qu'il pouvait y avoir à prévenir les contestations, a institué les bureaux de conciliation ; il a voulu ainsi imposer aux parties, pour arriver au temple de la Justice, l'obligation de passer par le temple de la Concorde.

Ainsi organisée, l'institution des juges de paix rendit les immenses services qu'on était en droit d'en attendre ; aussi les heureux résultats obtenus suggérèrent dès le commencement du siècle l'idée d'étendre ses attributions ; c'est dans ce but qu'a été rédigée la loi de 1838.

§ IV. — *Conception de la Loi du 25 mai 1838.*

Cette loi, ainsi que le fait remarquer M. Persil dans l'Exposé des motifs du projet par lui présenté à la Chambre le 6 janvier 1837, avait pour destination principale de répondre à un besoin généralement senti : l'accroissement de la compétence actuelle des juges de paix en matière civile. Mais l'auteur du projet fait remarquer que cet accroissement doit être mesuré, fait avec circonspection et mis en harmonie avec la capacité présumée des juges de paix et le temps qu'ils peuvent donner à l'expédition des affaires ; bien plus, l'extension proposée n'avait pour but que de suivre la dépréciation éprouvée par le signe monétaire depuis 1790 ; mais il n'était pas question de changer le caractère de cette juridiction ; il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter au remarquable rapport fait par M. Renouard à la Chambre des députés, le 29 mars 1837, et que nous ne pouvons reproduire ici en entier. Il ne faut pas, dit l'honorable rapporteur, donner à leur compétence une extension qui dépasse les forces d'un juge unique, choisi pour le plus grand nombre dans de petites localités parmi les hommes qui ne sont pas attirés vers des emplois plus élevés ou des profes-

sions plus lucratives : — on ne diminuerait pas les difficultés de choix, on les aggraverait si on les subordonnait à des conditions légales qui ne créeraient point de capacité et qui en écarteraient beaucoup. M. Renouard expose plus loin les raisons de ses craintes, il examine les dangers qu'entraînerait une extension de compétence démesurée : il faut reconnaître que par la nature des choses, la très grande majorité des juges de paix fut-elle encore plus éclairée qu'elle ne l'est et parce qu'elle se compose de juges prononçant seuls n'est pas apte à statuer sur des questions ardues et sur des intérêts d'une valeur considérable. — Un autre péril fort grave, dans lequel on tomberait si l'on multipliait sans cesse les affaires portées devant les juges de paix et si l'on augmentait trop leur importance, serait de créer des barreaux secondaires, sans lumières, sans consistance sociale et offrant, dans nos campagnes, un refuge aux hommes d'affaires rebutés par les grandes villes.

M. Renouard constate que la grandeur de l'institution des juges de paix consiste moins dans le fait d'avoir créé une justice à la portée des justiciables, expéditive et peu coûteuse, que d'avoir confié au même homme le jugement des petits procès, et la conciliation des plus grands en même temps que la tutelle des intérêts de famille ; — aussi ne conçoit-il l'extension de compétence qu'aux cas où une juri-

diction plus élevée obligerait à des dépenses de temps et d'argent notablement inférieures à l'importance du litige : tel lui paraît être l'esprit du projet — L'extension proposée avait pour but de doubler la compétence primitive des juges de paix en la portant à 100 francs en dernier ressort et à 200 francs en premier ressort.

Un premier projet présenté aux Chambres en 1835 avait été écarté comme excessif ; il élevait la compétence à cent cinquante francs en dernier ressort et à trois cents francs à charge d'appel.

Sans vouloir faire ici un examen détaillé, article par article, du projet qui devait aboutir à la loi de 1838, contentons-nous de signaler entre autres innovations que ce projet accordait au juge de paix la connaissance des demandes en pension alimentaire, pourvu toutefois qu'elles soient renfermées dans certaines limites (jusqu'à 150 francs).

Une proposition analogue avait déjà été faite en 1835 par la Commission de la Chambre des députés sur le projet d'organisation judiciaire. Il y avait d'ailleurs d'excellentes raisons à invoquer en faveur de cette extension :

On faisait remarquer qu'en cette matière plus que dans toute autre il était nécessaire d'éviter les frais, les parties qui intentent de pareilles demandes étant le plus souvent hors d'état d'y subvenir ; — qu'il serait inhumain de fermer l'accès des tribunaux à des

parents malheureux que la vieillesse ou les infirmités rendent incapables de gagner leur vie, et qui sont obligés de s'adresser à la justice pour obtenir de leurs enfants les aliments dont ils ont besoin ; — ajoutons, au surplus, que le juge de paix connaîtra le plus souvent les parties, leur position, leurs ressources ; il pourra, mieux que tout autre juge, faire agir la persuasion de façon à amener une transaction et à éviter les animosités et le scandale qui résulteraient de la publicité des débats.

Malgré les arguments invoqués en faveur de l'opinion contraire, cette disposition est passée dans la loi ; son application dans la pratique a produit les meilleurs effets, mais le chiffre de 150 francs au-delà duquel le juge de paix est incompétent est jugé depuis longtemps comme insuffisant ; aussi, presque tous les auteurs se sont-ils occupés de cette question et ont proposé d'élever le taux de la compétence du juge de paix en cette matière dans une notable proportion.

Lois postérieures à 1838.

Depuis 1838 le législateur n'a cessé, à chaque occasion nouvelle, d'augmenter la compétence des juges de paix ; mais il n'a point pour cela changé les caractères essentiels de cette institution ; bien plus, il a étendu sa mission conciliatrice à des cas où elle semble pouvoir rendre de réels services.

Ces lois ont en général pour but de favoriser la classe ouvrière et l'agriculture ; on a pensé qu'il serait bon de mettre une justice rapide et peu coûteuse à la disposition d'une certaine catégorie de justiciables, fort dignes d'intérêt, et qui souffriraient un grave préjudice s'ils étaient obligés de se rendre au chef-lieu d'arrondissement pour faire trancher des litiges d'intérêt minime qui nécessiteraient des frais supérieurs à cet intérêt même.

Nous examinerons dans le chapitre suivant les attributions conférées à nos juges de paix par ces lois relativement récentes, et nous essaierons de démontrer qu'elles ne vont pas à l'encontre du but que se sont proposés les législateurs de l'Assemblée Constituante.

CHAPITRE II

I. Du préliminaire de conciliation. — II. De la juridiction contentieuse du juge de paix. — III. De sa juridiction gracieuse.

Dans l'état actuel de notre législation comme en 1790, le juge de paix est investi d'une double fonction, il a le pouvoir de concilier en même temps que le pouvoir de juger.

§ I. — *Du préliminaire de conciliation*

Sans vouloir traiter d'une manière complète du préliminaire de conciliation, ce qui serait dépasser les limites de cette étude, il nous semble impossible de ne pas dire quelques mots de cette institution. Si elle ne fut pas l'unique préoccupation des législateurs de 1790, ce n'est pas trop s'avancer de dire que ce fut leur préoccupation principale et constante.

Il suffit de se reporter aux discussions qui précé-

dèrent la loi de 1790 pour s'en rendre compte ; certains voulaient ne faire du magistrat cantonal qu'un simple conciliateur et si cette opinion ne prévalut pas, c'est parce qu'on craignit de rendre la conciliation inefficace si le juge de paix n'était que médiateur. D'ailleurs, tout le monde s'accordait à reconnaître « que rendre la justice n'est que la seconde dette de la société ; et qu'empêcher les procès est la première ». — Les intentions conciliatrices des juges de paix, dit M. Carré (1), sont sans contredit leur apanage. C'est la raison d'être de leur origine, c'est leur principale fonction, ce n'est pas la moins délicate.

La conciliation, en effet, exige autant et même plus de lumières que le jugement de la plupart des contestations, elle exige aussi une rigoureuse impartialité ; le juge de paix doit agir avec beaucoup de tact et de modération ; aussi Curasson a-t-il raison de dire : « Pour concilier d'une manière équitable il faut être à même d'apprécier les droits des parties. A quoi peuvent aboutir les efforts d'un médiateur qui, avec les meilleures intentions, serait étranger à toutes les connaissances, si ce n'est à consacrer des injustices, à revêtir même d'une forme illégale l'arrangement qu'il aura déterminé ». Malheureusement, les juges de paix n'ont pas toujours très bien compris

(1) Carré, *Le Droit Français dans ses rapports avec la juridiction des justices de paix*, t. I, Introduction, p. 4.

leur mission et on en a vu arracher à des personnes ignorantes ou timides le sacrifice de droits parfois incontestables. Le ministre de la justice s'émut de ces abus et crut devoir les réprimer par une circulaire du 29 brumaire an V, qui rappelle ces magistrats à leurs devoirs. « Les juges conciliateurs, portait cette circulaire ministérielle, sont de simples médiateurs qui n'ont d'autre mission que celle d'étouffer dès le principe, à l'aide de leurs lumières et de leurs conseils, les procès dont les parties sont menacées... Ce n'est que par les armes de la conviction et de la raison que les hommes de paix et de conciliation peuvent combattre l'opiniâtreté du plaideur prévenu ; qu'ils se gardent donc de substituer le poids, toujours dangereux, de leur propre opinion à la volonté libre de l'une ou de l'autre des parties ; qu'ils se méfient de l'ascendant de leur talent et de leur autorité pour obtenir d'elles des sacrifices désavoués à l'instant par la volonté intérieure de celui qui les aurait faits ; qu'ils ne s'érigent pas en arbitres du différend si les parties elles-mêmes ne les constituent tels. » Ils ne peuvent, disait la Cour de cassation, faire office de juges sans contrevenir à la loi (1).

L'intervention du juge de paix envisagé comme conciliateur se manifeste au début de toute procédure, soit que l'affaire rentre dans les limites de sa

(1) Cour de Cassation, arrêt du 21 messidor, an V.

compétence, soit qu'elle appartienne à la juridiction du tribunal de première instance ; dans le premier cas c'est la petite conciliation ou conciliation hors l'audience ; dans le second cas c'est la grande conciliation ou conciliation à l'audience.

Dans l'un et l'autre cas le législateur a été guidé par cette idée, que les arrangements amiables apaisent les esprits, rétablissent la bonne harmonie menacée ou détruite, tandis que la sentence la plus équitable laisse souvent subsister de vifs ressentiments d'un des plaideurs contre l'autre, c'est dans ce but qu'il a imposé aux parties, avant d'entreprendre une discussion judiciaire quelconque, l'obligation de se présenter devant un juge de paix pour essayer de s'accorder sur le litige qui les divise. Le défendeur, s'il s'agit de la petite conciliation, est appelé devant le juge par un simple billet d'avis délivré par le greffier de la justice de paix ; s'il s'agit au contraire de la grande conciliation, une citation par exploit d'huissier devient nécessaire, à moins toutefois que les parties ne comparaissent volontairement (art. 48, Pr. civ.).

Le premier mode de convocation se différencie du second par des points essentiels, mais il lui ressemble par son but, par sa tendance : la non éclosion du litige, l'anéantissement dans son germe du procès prêt à naître.

La loi du 26 octobre 1790 soumettait au prélimi-

naire de conciliation les affaires de la compétence du tribunal de première instance mais ne soumettait pas à cette formalité les affaires de la compétence du juge de paix. Sous l'empire du Code de procédure la convocation par billet d'avertissement était facultative. La loi du 25 mai 1838 permit aux juges de paix de rendre cette convocation obligatoire dans certains cas ; enfin la loi de 1855 est venue consacrer les heureux résultats obtenus par la tentative de conciliation en la rendant obligatoire ; l'article 17 de la loi du 25 mai 1838 a été modifié en ce sens.

Quant à la grande conciliation les législateurs de 1790, par enthousiasme, lui donnèrent une extension démesurée et posèrent en principe la nécessité préalable du préliminaire de conciliation d'une manière absolue sans aucune exception. Nous verrons plus loin qu'en dénaturant ainsi cette institution on risquait fort de la compromettre. La loi du 26 ventôse an IV, article 10, est venue atténuer quelque peu le rigorisme de la législation antérieure en supprimant le préliminaire de conciliation dans les instances soumises aux cours d'appel ; cette tendance, en s'accentuant, n'a pas peu contribué au maintien de l'institution qui semblait un moment sérieusement menacée.

Comme nous venons de le démontrer, les formes d'engager l'affaire diffèrent suivant que le procès est de la compétence du juge de paix ou du tribunal de

première instance, mais la mission confiée au juge de paix reste toujours la même. Il n'a pas à prononcer de sentence, il doit chercher à amener les parties à un accord à l'aide de concessions réciproques. Son rôle est ici un rôle de médiateur, l'acte qu'il accomplit est un acte de juridiction gracieuse ; si les parties ou si l'une d'elles ne comparaît pas le juge de paix le constatera par un procès verbal de non conciliation ou par une mention du défaut sur l'original de la citation ; mais il ne pourrait pas, prononcer contre le défaillant l'amende de dix francs établie par la loi.

C'est à l'Assemblée Constituante qu'est due l'institution du préliminaire de conciliation créé par la loi des 16-24 avril 1790, titre 10, mais on ne saurait lui en attribuer tout le mérite ; il est assez difficile de dire avec certitude où elle en puisa l'idée ; certains auteurs prétendent en trouver le germe dans le droit romain, dans la loi des douze Tables ; d'autres veulent en voir l'origine dans la juridiction des évêques qui, alors que l'Eglise était toute puissante, consistait plutôt à empêcher les procès qu'à les juger. Ce qui est certain, sans remonter au-delà des temps modernes, c'est qu'en 1780 on trouve des bureaux de conciliation établis par plusieurs seigneurs dans leurs terres, notamment en Bretagne, par le duc et la duchesse de Rohan Chabot.

Cette institution existait aussi en Hollande et la lettre de Voltaire, dont nous allons citer un fragment, semble n'avoir pas été sans influence sur les législateurs de l'Assemblée Constituante : « La meilleure loi, le plus excellent usage, le plus utile que j'aie jamais vu, c'est en Hollande ; quand deux hommes veulent plaider l'un contre l'autre, ils sont obligés d'aller d'abord au tribunal des conciliateurs appelés faiseurs de paix. Si les parties arrivent avec un avocat et un procureur on fait d'abord retirer ces derniers comme on ôte le bois d'un feu qu'on veut éteindre. Les faiseurs de paix disent aux parties : « Vous êtes de grands fous de vouloir manger votre argent à vous rendre mutuellement malheureux, nous allons vous accommoder sans qu'il vous en coûte rien. »

Cette institution sur laquelle on avait fondé les plus grandes espérances n'a pas produit tout le bien qu'on en attendait. Beaucoup, et de bons esprits, la considéraient comme inutile et comme offrant plus d'inconvénients que d'avantages (1). La plupart des cours et tribunaux, le Tribunat et le Conseil d'Etat

(1) Voir Locré, tome IX, n° 27.

Meyer, *Institutions judiciaires*, t. IV, p. 378 et s.

Carré, *Compétence des juridictions civiles*, t. VI, p. 7 et p. 306 et s.

Curasson, *Traité de la compétence des juges de paix*, préface, p. 15.

Dalloz, Rép. V. Conciliation.

en demandaient la suppression ; et si cette formalité fut maintenue lors de la rédaction du Code de procédure civile, ce ne fut pas sans de nombreuses oppositions (1), on la conserva plutôt par scrupule constitutionnel, mais restreinte dans de sages limites.

Pourquoi cette déception, pourquoi les effets ont-ils si peu répondu aux espérances, c'est un point qu'il ne nous appartient pas d'étudier ici d'une manière complète ; qu'il nous suffise de dire que certains auteurs ont voulu en trouver la cause dans l'insuffisance des magistrats, généralement peu préparés pour ces fonctions délicates et difficiles.

D'après M. Meyer, ce qui rend la formalité du préliminaire dérisoire, c'est parce que la tentative ne produit aucune influence, ni résultat, quant aux moyens de droit à l'égard de la partie qui refuse de se concilier ! « De deux choses l'une, dit-il, ou la loi laisse entière liberté aux parties de se concilier et de refuser, selon leur gré, tout accommodement, lorsque l'occasion en est offerte, ou bien elle attache au refus obstiné de l'arrangement quelque désavantage. Dans le premier cas la tentative de conciliation dégénère bientôt en simple formalité ; dans le second cas c'est un déni de justice évident (2). »

(1) Exposé des motifs présenté au Corps législatif le 4 avril 1806, par Tuilhard, p. 26.

(2) Dans le même sens Bentham, *Organisation judiciaire*, chap. xxii, p. 173.

En ce qui concerne les affaires de la compétence du tribunal de première instance, le préliminaire de conciliation est rendu assez souvent inutile au moyen des ordonnances délivrées par le président du tribunal qui arrive, en fait, à affranchir les parties de cette formalité en les autorisant à assigner à bref délai, l'affaire étant censée requérir célérité ; ces ordonnances deviennent de plus en plus fréquentes.

Malgré toutes les critiques dont l'institution du juge conciliateur a été l'objet, il serait exagéré de prétendre en démontrer l'inutilité et de ne pas reconnaître les services qu'elle a rendus. Parmi ceux qui en ont demandé la suppression, certains concèdent qu'elle a souvent produit et peut produire encore les plus heureux résultats, surtout dans les campagnes ; et si elle a eu moins de succès dans les villes, cela provient, dit Treilhard, de ce que dans celles-ci, les habitants plus à portée des conseils, habitués à peser rigoureusement les droits plutôt qu'à calmer les passions, ne se présentent devant le conciliateur qu'avec des opinions déjà formées.

Les constatations statistiques, faites par les soins du ministre de la justice, établissent, il est vrai, que le nombre des affaires conciliées diminue dans une proportion considérable ; dans son dernier rapport sur l'administration de la justice en France et en

Algérie pendant l'année 1896 (1), M. le ministre de la justice fait remarquer la diminution constante, depuis une trentaine d'années, des affaires soumises au préliminaire de conciliation et, par contre, la progression continue du nombre des ordonnances autorisant à assigner à bref délai et permettant d'éluder, sous prétexte d'urgence, la formalité de la conciliation. Il y a lieu, dit ce même rapport, de constater la proportion décroissante des cas où les parties comparaissent en personne et non par mandataires : 83 0/0 de 1876 à 1880, 74 0/0 de 1886 à 1890, 71 0/0 en 1896; cette transformation des habitudes du public correspond à une diminution parallèle du pouvoir conciliateur des juges de paix en ce qui concerne les causes dont il s'agit.

Dans celles où les parties ont comparu soit par mandataire, soit en personne, la conciliation qui avait lieu 42 fois sur 100 pendant la période de 1871 à 1875 ne s'opère plus que 30 fois sur 100 depuis une dizaine d'années.

Le nombre des billets d'avertissement a également diminué ; la moyenne annuelle qui était de 2.300.370 de 1871 à 1875 s'est abaissée au chiffre de 1.356.652 en 1896. Cette décroissance n'est due que pour une très faible part à celle des affaires litigieuses dont le juge de paix a eu à s'occuper et dans lesquelles la

(1) *Gazette des Tribunaux*, n° du 30 juillet 1899.

citation doit être précédée d'un billet d'avertissement.

En effet, cette partie proprement judiciaire de la tâche des juges de paix a subi diverses oscillations, mais a diminué beaucoup moins rapidement que l'importance de leurs fonctions conciliatoires.

Certaines catégories d'affaires ont progressé, notamment les demandes en pension alimentaire qui, après un abaissement numérique considérable, ont presque doublé; — la proportion des affaires arrangées à l'audience s'est singulièrement abaissée, de 44 0/0 qu'elle était dans la période de 1836 à 1840 elle est descendue à 19 0/0 en 1896.

§ II. — *De la juridiction contentieuse du juge de paix.*

Les attributions du juge de paix sont judiciaires ou extra-judiciaires et ces magistrats exercent tantôt une juridiction contentieuse, tantôt une juridiction gracieuse. Leur juridiction gracieuse, ainsi que nous l'avons vu, consiste à concilier les différends dont le jugement est réservé aux tribunaux civils ordinaires et à procéder à divers actes dont la loi leur attribue la confection ou pour lesquelles elle exige leur assistance.

Quant à leur juridiction contentieuse, elle s'exerce en matière civile, criminelle ou administrative. En matière civile, la seule qui doive nous occuper ici, les juges de paix ont une compétence ordinaire et une compétence exceptionnelle ou extraordinaire.

Leur compétence ordinaire est fixée par l'article 1er de la loi du 25 mai 1838 ; — leur compétence exceptionnelle ou extraordinaire par les articles 2 à 6 de la même loi ; les lois des 22 février 1851 (art. 18), 14 mai 1851 (art. 7), 21 mai 1855 (art. 1) et autres lois postérieures. Sans vouloir étudier en détail et article par article la loi de 1838, il nous paraît cependant indispensable d'en indiquer l'esprit général. Remarquons que pour fixer les limites soit de la compétence ordinaire, soit de la compétence exceptionnelle des juges de paix, le législateur s'est attaché à un critérium différent de celui dont il s'était servi pour déterminer les attributions des autres juridictions. A l'égard de ces dernières le législateur n'a considéré que la nature des litiges sans s'inquiéter, sauf pour la détermination du dernier ressort, de la valeur des intérêts contestés ; c'est ainsi que tous les procès résultant d'un acte de commerce rentrent dans la compétence des tribunaux de commerce. Il en est différemment quand il s'agit de décider si un acte rentre ou non dans la compétence du juge de paix. Il y a lieu de considérer deux éléments : 1° la

nature du litige ; 2° la quotité, c'est-à-dire la valeur de la demande.

Pour certains litiges la loi s'attache tout à la fois à leur nature et à leur quotité ; pour d'autres on ne tient compte que de la nature ; enfin, suivant la qualité et la quotité des litiges le juge de paix statue en premier ou en dernier ressort.

Le législateur s'est attaché à ces deux éléments parce qu'il a envisagé le juge de paix comme juge des petits procès, il a considéré qu'il serait imprudent de lui laisser le jugement de contestations dans lesquelles un intérêt considérable serait en jeu ; aussi a-t-il décidé qu'au delà d'un certain chiffre l'affaire serait portée devant d'autres tribunaux offrant plus de garanties aux justiciables ; il a pensé également qu'il serait dangereux de lui laisser le soin de juger des procès qui, par leur nature, peuvent soulever les questions de droit parfois délicates qui ne seraient pas toujours bien résolues par un juge unique ; en un mot, le désir des auteurs de la loi de 1838 a été de rendre le juge de paix compétent toutes les fois que les frais à faire pourraient dépasser la valeur du procès — et quand il s'agirait de questions ne présentant pas grande difficulté.

A. — *Compétence ordinaire.* — D'après l'art. 1er de la loi de 1838 : « Les juges de paix connaissent de toutes actions purement personnelles ou mobilières en dernier ressort jusqu'à la valeur de cent francs

et à charge d'appel jusqu'à la valeur de deux cents francs ».

Il résulte de ce texte que deux conditions sont nécessaires pour que le juge de paix soit compétent : 1° Il faut qu'il s'agisse d'une action purement personnelle ou mobilière, ce qui exclut les actions personnelles immobilières, les actions réelles immobilières et les actions mixtes.

2° Il faut que la valeur de la demande n'excède pas deux cents francs ; si elle est inférieure à cent francs, il la jugera en dernier ressort ; de cent à deux cents francs il jugera en premier ressort seulement.

La règle générale posée par l'art. 1er de la loi de 1838 souffre plusieurs restrictions : Le juge de paix cesse d'être compétent : 1° à l'égard des actions mobilières nées d'un acte de commerce — la juridiction commerciale est alors compétente quel que soit l'intérêt en jeu.

2° Les juges de paix sont également incompétents à l'égard des actions personnelles dont les lois ont réservé la connaissance aux tribunaux administratifs ; il en est ainsi des demandes de dommages-intérêts formées par les particuliers contre les entrepreneurs de travaux publics.

3° Les actions relatives à la perception des droits d'enregistrement échappent en principe à la juridiction du juge de paix (Loi du 22 frimaire, an VII, art. 84).

4° Les demandes formées par ou contre les officiers ministériels, à raison des frais exposés par eux et de leurs honoraires, ne peuvent être portées que devant la juridiction auprès de laquelle exerce l'officier ministériel (C. proc. civ., art. 60).

5° Le juge de paix est incompétent pour statuer sur la demande en dommages-intérêts, même inférieure à deux cents francs, intentée contre un huissier à raison des actes préjudiciables commis par lui dans l'exercice de ses fonctions (Décr. 14 juin 1813, art. 73). 6° Pour prononcer la validité d'une saisie arrêt quoique la créance du saisissant soit inférieure à deux cents francs.

D'autres dérogations à la règle de l'art. 1er de la loi du 25 mai 1838 peuvent résulter soit des moyens de défense opposés par le défendeur, soit des incidents qui s'élèvent au cours du procès, soit des demandes que formule le défendeur contre le demandeur. La maxime, le juge de l'action est aussi juge de l'exception aboutit à enlever, à la juridiction cantonale, des affaires qui rentrent normalement dans ses attributions, mais qui s'en trouvent soustraites par suite de circonstances particulières ; il en sera ainsi quand un juge est saisi d'une demande principale, et qu'au cours du procès on oppose une défense qui, par elle-même, est en dehors de sa compétence, le juge compétent pour connaître de l'action principale pourra également statuer sur l'incident ;

de cette façon une affaire peut se trouver soustraite à sa juridiction naturelle.

B. — *Compétence extraordinaire ou exceptionnelle.* — Les affaires qui constituent la compétence exceptionnelle du juge de paix sont groupées en trois classes par la loi elle-même :

1° La première classe comprend les affaires dont le juge de paix connaît en dernier ressort jusqu'à 100 francs, et, en premier ressort, jusqu'à 1.500 francs, ce sont : 1° les contestations entre les hôteliers, aubergistes ou logeurs, et les voyageurs ou locataires en garni pour dépenses d'hôtellerie et perte ou avarie d'argent, de valeurs ou d'effets déposés chez eux (art. 2, al. 1. L. 1838) ; — 2° les contestations entre voyageurs et voituriers par terre ou par eau pour retards, frais de route et perte ou avarie d'effets, accompagnant les voyageurs (art. 2, al. 2). — Pour ces deux cas, l'urgence d'une prompte solution justifie la compétence du juge de paix.

3° Rentrent aussi dans cette catégorie les contestations entre les voyageurs et les carrossiers ou autres ouvriers pour fournitures, salaires et réparations faites aux voitures de voyage (art. 2, al. 3).

4° Les demandes d'indemnité formées par un locataire ou un fermier contre son bailleur, ou par un sous-locataire, pour non jouissance des lieux loués, comme au cas de refus de délivrance, de délivrance tardive, de changement apporté à l'état des lieux

imputable au bailleur ou au locataire principal (art. 1, 4°). Mais le juge de paix n'est compétent qu'à une double condition : 1° La non jouissance doit provenir du fait du propriétaire ou de ses ayants-droit. 2° Le droit du locataire ou preneur à une indemnité ne doit pas être contesté. Si le propriétaire conteste ce droit, on rentre dans la compétence ordinaire du juge de paix, il ne peut juger que jusqu'à 200 francs.

5° Seront également soumises au juge de paix — jusqu'à 1.500 francs, les contestations relatives aux pertes et dégradations qu'a subies la chose dans les cas prévus par les articles 1732 et 1735 du Code civil, c'est-à-dire par le fait du preneur des personnes de sa maison ou de ses sous-locataires pendant le temps qu'a duré leur jouissance (4, al. 2).

2° *Classe.* — Dans la seconde classe rentrent les actions dont le juge de paix connaît en dernier ressort jusqu'à 100 francs et en premier ressort à quelque chiffre que la demande puisse s'élever ; ce sont : 1° les actions relatives au louage de choses, de maisons ou de biens ruraux pour paiement de loyers ou fermages, pour contestations relatives aux congés donnés par le bailleur ou par le preneur pour demande d'expulsion des lieux pour cause de non paiement des loyers, d'expiration de bail ou d'insuffisance de meubles ; mais la recevabilité de ces diverses demandes exige deux conditions : 1° le

bail ne doit pas être constaté par un titre exécutoire ; 2° le prix de location annuelle ne doit pas dépasser 400 francs. Si le prix du bail consiste en denrées ou prestations en nature, la loi indique comment s'opère l'évaluation (art. 3, loi de 1838, et loi du 2 mai 1855, art. 1).

2° Le juge de paix connaît également à quelque valeur que la demande puisse s'élever : 1° Des actions pour dommages permanents ou temporaires faits aux champs, fruits et récoltes, soit par l'homme soit par les animaux ; et de celles relatives à l'élagage des arbres ou haies et au curage soit des fossés, soit des canaux servant à l'irrigation des propriétés ou au mouvement des usines ; 2° des contestations entre propriétaires et principaux locataires, locataires et sous-locataires, au sujet des réparations locatives mises par la loi à la charge des locataires ; 3° des contestations relatives aux engagements au jour, au mois et à l'année, formés entre les gens de travail, ouvriers, apprentis et domestiques et les personnes qui les emploient, pourvu que ces contestations ne relèvent ni de la juridiction commerciale ni de celle des prudhommes ; 4° des contestations relatives au paiement des nourrices, excepté à Paris et dans les autres villes possédant des bureaux de nourrices ; 5° des actions civiles pour diffamation verbale et pour injures publiques ou non publiques, verbales ou par écrit autrement que par la voie de

la presse ; et des mêmes actions pour rixes ou voies de fait ; le tout lorsque les parties ne se sont pas pourvues par la voie criminelle.

3e *Classe.* — Enfin la troisième classe se compose des affaires dont les juges de paix connaissent, à quelque valeur que la demande s'élève, mais toujours en premier ressort, ce sont : 1° les actions possessoires, complaintes, dénonciations de nouvel œuvre, réintégrandes, sous la réserve des attributions de l'autorité administrative ; 2° les actions en bornages, et les actions relatives à la distance prescrite par la loi, les règlements et les usages des lieux pour les plantations d'arbres ou de haies, lorsque la propriété ou les titres qui l'établissent ne sont pas contestés ; 3° les actions relatives aux constructions et travaux énoncés dans l'art. 674 du Code civil ; 4° les demandes en pension alimentaire n'excédant pas 150 francs par an, et formées entre personnes tenues de l'obligation alimentaire en vertu des art. 205, 206 et 207 du Code civil.

Tels sont les cas nombreux et variés devant lesquels le juge de paix est compétent. Nous avons vu que ce magistrat était, dans l'ordre civil, investi d'une triple mission ; nous l'avons envisagé comme conciliateur, puis comme constituant un tribunal ; il nous reste à dire quelques mots de ses fonctions extra-judiciaires

§ III. — *Fonctions extra-judiciaires.*

Elles sont très importantes et résultent de textes épars dans le Code civil et dans le Code de procédure ; elles se réfèrent presque toutes à l'organisation de la famille ou à la protection des incapables, et justifient ainsi pleinement le caractère paternel qu'on a toujours reconnu à cette juridiction ; si cette partie de la tâche du juge de paix n'est pas la plus difficile, elle mérite du moins qu'il y consacre tous ses soins, pour ne pas dire tout son dévouement ; c'est dans l'exercice de ces fonctions qu'il semble juste de le considérer comme un père au milieu de ses enfants ; malheureusement, nous croyons que dans l'état actuel, l'intervention du juge de paix, dans la plupart de ces actes, est trop souvent regardée comme une pure formalité.

La loi (articles 406 et s. du C. civ.) charge le juge de paix de convoquer le conseil de famille du mineur non émancipé, resté sans père et mère ni tuteur élu par ses père et mère, afin de pourvoir à la nomination d'un tuteur ; il fait de droit partie de ce conseil ; il est chargé de l'organiser en nommant, dans chaque ligne, les parents qui doivent en être membres ; et

c'est lui qui préside cette Assemblée avec voix prépondérante.

Il en est de même en ce qui concerne le tuteur à nommer à l'interdit (art. 494 C. civ.).

En matière d'adoption l'adoptant et l'adopté se présenteront devant le juge de paix du domicile de l'adoptant qui prendra acte de leurs consentements respectifs (art. 353 C. civ.). Pour l'émancipation, le juge de paix joue un rôle analogue, c'est lui qui recevra la déclaration du père ou de la mère qui veulent émanciper leur enfant (art. 477 C. civ.); si le mineur qu'il s'agit d'émanciper n'a plus ni père ni mère, l'émancipation pourra néanmoins avoir lieu si le conseil de famille l'en juge capable, elle résultera tant de la délibération qui l'aura autorisée, que de la déclaration faite par le juge de paix, comme président du conseil de famille, que le mineur est émancipé (art. 478 C. civ.).

L'article 363 du Code civil, relatif à la tutelle officieuse, charge aussi le juge de paix du domicile de l'enfant de dresser procès-verbal des demandes et consentements des intéressés.

Il a, concurremment avec les notaires, le droit de recevoir la déclaration du père portant la nomination d'un conseil à la mère, tutrice légale des enfants mineurs (art. 392), le même pouvoir lui est conféré par l'art. 398 C. civ., en ce qui concerne la désignation d'un tuteur par le survivant des père et mère.

Il a qualité pour signer et délivrer les actes de notoriété destinés à suppléer, en vue de la célébration du mariage, l'acte de naissance d'un époux quand il est impossible de se le procurer (art. 70, 71 et 155 C. civ.). Il devra, en tant que délégué du procureur de la République, assister à l'inventaire du mobilier et des titres de l'absent, auquel font procéder ceux qui ont obtenu l'envoi en possession provisoire (art. 126 C. civ.). Il peut recevoir les testaments faits dans un lieu avec lequel toute communication est interceptée à cause de la peste ou autre maladie contagieuse (art. 985 C. civ.) ; enfin il peut, concurremment avec les huissiers et les notaires, dresser les procès-verbaux constatant le refus ou le retard apportés, par les conservateurs des hypothèques, dans la transcription des actes de mutation ou dans l'inscription des droits hypothécaires (art. 2199 C. civ.).

Le Code de procédure civile confère aussi quelques attributions au juge de paix ; il est chargé de recevoir les déclarations des tiers saisis, domiciliés dans son ressort (571 C. pr.) ; d'assister à l'ouverture des portes quand cela est nécessaire pour opérer une saisie exécution (art. 587 C. pr.) ; d'apposer les scellés sur les papiers trouvés dans les meubles dont il a été ordonné l'ouverture (art. 591 C. pr.) ; en cas de saisie d'animaux et ustensiles servant à l'exploitation des terres, il pourra, sur la demande du saisissant, établir un gérant à l'exploitation (art. 594 C. pr.) ; il

peut ordonner l'arrestation d'un débiteur sous le coup d'une contrainte par corps en dehors des délais légaux et dans un endroit quelconque (art. 781 C. pr.) ; il est chargé de l'apposition des scellés après décès ; il doit procéder de même à la levée de ces scellés (art. 907 C. pr.) ; d'ailleurs la loi des 16-24 août 1790, statuait d'une façon générale à ce sujet : « lorsqu'il y aura lieu à l'apposition des scellés, disait l'art. 11, titre 3 de ladite loi, elle sera faite par le juge de paix qui procédera aussi à leur reconnaissance et levée, mais sans qu'il puisse connaître des contestations qui pourront s'élever à l'occasion de cette reconnaissance », ce texte n'a pas été aboli, le principe subsiste et divers articles, notamment l'art. 907 C. pr., n'en sont que des applications.

Parmi les autres affaires rentrant dans cette catégorie et qu'il nous serait trop long d'énumérer toutes, contentons-nous de noter que le juge de paix reçoit le serment professionnel des gardes-champêtres communaux du canton (L. 6 oct. 1791, titre 1, sect. 4, art. 5), des gardes particuliers, des experts désignés pour procéder à la prisée des objets mis sous scellés ; il reçoit l'affirmation des procès-verbaux des gardes-champêtres, gardes-pêche ou gardes particuliers assermentés ; enfin il peut recevoir une commission rogatoire à l'effet de procéder à une enquête, à un interrogatoire sur faits et articles ; il peut

également recevoir la prestation d'un serment d'experts, recevoir une caution, etc...

§ IV. — *Des attributions conférées au juge de paix par les lois postérieures à* 1838.

Pour avoir un aperçu exact de la juridiction cantonale il nous reste à passer en revue, d'une façon rapide, les lois qui, depuis 1838, sont venues étendre le cercle de ses attributions ; nous verrons dans quel sens s'est faite cette extension, quelle est l'idée qui a guidé le législateur et s'il n'y a pas lieu de tirer parti de ces observations en vue des réformes à faire.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les nombreuses lois postérieures à 1838 qui ont attribué compétence au juge de paix en des matières nouvelles paraissent avoir été inspirées par des idées absolument différentes, les unes ont eu pour but de favoriser la classe ouvrière, d'autres ont été inspirées par une idée de bienveillance pour les populations agricoles et rurales ; enfin d'autres paraissent répondre à un besoin général d'ordre public ; se basant sur ces idées on a pu grouper ces lois sous trois chefs :

1° Lois ouvrières.

2° Lois concernant l'agriculture et les travaux publics.

3° Lois relatives à l'ordre public.

1° Lois ouvrières.

Dans cette première catégorie il y a lieu de ranger :

1° La loi du 22 février 1851, modifiée par celle du 19 mai 1874 relative aux contrats d'apprentissage.

2° La loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage.

3° La loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché.

4° La loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraite.

5° La loi du 12 janvier 1895 sur la saisie arrêt des gages et salaires.

6° La loi du 9 avril 1898 sur les accidents de travail.

Loi du 22 février 1851 relative aux contrats d'apprentissage.

D'après l'article 18 de ladite loi, le juge de paix sera compétent à défaut de conseil des prudhommes pour connaître de toute demande d'exécution ou de résolution de contrat et pour statuer sur les indemnités qui peuvent être dues à l'une ou à l'autre des parties.

Loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés.

Cette loi comprend trois parties, c'est-à-dire trois phases distinctes : d'abord celle de la conciliation

entre délégués des deux parties, ensuite et faute de conciliation celle de l'arbitrage, enfin la sanction des décisions. — Pendant la période de conciliation et d'arbitrage le juge de paix sert d'intermédiaire entre les patrons et les ouvriers, mais il joue un rôle purement passif, il préside les débats du comité de conciliation et si l'accord s'établit il en consigne les conditions dans un procès-verbal ; si l'accord ne s'établit pas, le juge de paix invite les parties à désigner un ou plusieurs arbitres dont la décision lui est remise, mais, en cas de grève, il a mission de rapprocher les parties ; le législateur a voulu tendre la main aux intéressés pour les inviter à l'entente, l'initiative du juge de paix se borne alors à adresser aux parties, une invitation qu'elles peuvent accepter ou repousser à leur gré (1). « Le juge de paix, disait Jules Roche, est l'intermédiaire investi de l'estime et de la confiance publiques et de par son titre et ses fonctions il est l'homme de la conciliation » ; il n'y a, dans cette intervention, qu'une pression morale, il est vrai, mais qui précisément est de nature à amener ouvriers et patrons à régler pacifiquement leurs différends ; en tous cas, ce rôle semblait rentrer naturellement dans les attributions du juge conciliateur.

(1) Art. 10 de la loi.

Loi du 30 *novembre* 1894 *relative aux habitations à bon marché et décret du* 21 *septembre* 1895.

Inspiré par le désir de faciliter le bien-être de la classe ouvrière, en procurant autant que possible une habitation à bon marché à chaque famille ouvrière (par le système des comités) ; le législateur a voulu, par mesure de bienveillance, faire bénéficier les enfants et la veuve de l'ouvrier décédé d'une véritable faveur : pour les exonérer des frais d'acte de partage, licitation ou convention de rester dans l'indivision presque toujours nécessaires après le décès du chef de la famille, il a conféré au juge de paix des pouvoirs presque égaux à ceux d'un notaire ; c'est lui qui dresse procès-verbal des opérations faites pour arriver à l'attribution de la maison à l'un des héritiers, — au contraire, si toutes les parties sont d'avis de maintenir l'indivision pour un temps déterminé, il leur en est donné acte par le juge de paix. Le pacte d'indivision ainsi conclu est définitif, même au regard des mineurs et interdits, sans qu'il soit besoin d'homologation. En cas de désaccord, le juge de paix statue, d'après les circonstances, en vue du plus grand intérêt de la famille, et, s'il y a lieu, prononce le maintien de l'indivision dans les limites fixées par la loi, à moins que l'attribution de la maison ne soit demandée par quelqu'un des héritiers ou le conjoint survant (art. 44).

S'il n'y a pas de contestation sur la valeur de l'immeuble, il en prononce l'attribution à celle des parties qui l'a demandée ; s'il y a lieu, il procède au tirage au sort et dresse procès-verbal de l'attribution ; — enfin, s'il y a désaccord sur la valeur de la maison, l'estimation pourra être faite, à défaut de comité des habitations à bon marché, par un expert nommé par le juge de paix.

Loi du 29 *juin* 1894, *sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs, — et décret du* 25 *juillet.*

Cette loi a pour but d'assurer aux employés et ouvriers des exploitations de mines le droit à des secours en cas de maladie ou d'infirmité, et à des pensions de retraite à l'âge de 55 ans. — Les sociétés de secours sont administrées par un conseil, composé de neuf membres au moins ; si la formation des listes ou la validité des opérations électorales donnent lieu à contestations, elles seront portées, dans le délai de quinze jours à dater de l'élection, devant le juge de paix de la commune où ont eu lieu les opérations ; sa décision est en dernier ressort.

Loi du 12 *janvier* 1895 *relative à la saisie arrêt des salaires et petits traitements des ouvriers et employés.*

Cette loi, dans une pensée de faveur pour la classe ouvrière, a limité à un dixième la portion saisissable

des salaires des ouvriers et gens de service, et des traitements des employés et des fonctionnaires. Elle a rendu la procédure à suivre aussi simple que possible, le visa du greffe de la justice de paix du domicile du débiteur saisi suffira si le créancier a un titre ; mais s'il n'y a point de titre, la saisie arrêt ne pourra être pratiquée qu'en vertu de l'autorisation du juge de paix du domicile du débiteur saisi ; de plus, si les parties n'ont pas déjà été appelées en conciliation, il pourra convoquer devant lui le créancier et le débiteur afin de tenter un arrangement (art. 6). L'autorisation accordée par le juge évaluera ou énoncera la somme pour laquelle la saisie arrêt sera formée (art. 7), il ne pourra autoriser qu'une seule saisie arrêt. Enfin, prononçant sans appel dans les limites de sa compétence, et à charge d'appel à quelque valeur que la demande puisse s'élever, il statue sur la validité, la nullité ou la mainlevée de la saisie ainsi que sur la déclaration affirmative que le tiers saisi sera tenu de faire à l'audience séance tenante (art. 9).

Mais l'innovation la plus importante de cette loi consiste à charger le juge de paix de la procédure de répartition par contribution. Il a qualité non seulement pour dresser un état provisoire de distribution, mais encore pour statuer définitivement sur toutes les difficultés auxquelles la répartition peut donner lieu. On simplifie, de cette manière, considé-

rablement les choses. A la différence de ce qui a lieu dans la procédure ordinaire, tout se passe ici devant le juge de paix qui prononce d'une façon définitive, sous réserve des voies de recours ordinaires. De plus, les parties n'ont pas besoin de se faire représenter par des avoués pour la production de leurs titres. Elles peuvent produire elles-mêmes ou par l'intermédiaire d'un mandataire qu'elles choisissent librement.

Si les parties ne se sont pas amiablement entendues pour la répartition, le juge de paix procèdera à la répartition entre les ayants droit s'il y a somme suffisante (art. 11). Il sera tenu au greffe de chaque justice de paix un registre sur papier non timbré qui sera coté et paraphé par le juge de paix et sur lequel seront mentionnés les divers actes de procédure qui auront été accomplis (art. 14).

La loi du 12 janvier 1895 a donc eu pour but, ainsi qu'on vient de le voir, d'améliorer la situation de la classe laborieuse. En simplifiant la procédure, elle a réduit les frais énormes que la saisie arrêt nécessitait antérieurement ; et en limitant la quotité saisissable et la quotité cessible, elle a voulu mettre le travailleur malheureux à l'abri de la misère ; désormais le créancier le plus dur ne pourra enlever à l'ouvrier le pain qui lui est nécessaire pour son entretien et celui de sa famille. Le législateur de 1895 s'est laissé guider ici par des consi-

dérations d'intérêt public et d'humanité ; il a compris qu'en cette matière il importait d'agir rapidement et à peu de frais, c'est pour cela qu'il a accordé compétence au juge de paix.

Loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail avec les décrets et arrêtés promulgués le 1er juillet 1899.

Animée du même esprit que la loi précédente, cette loi répond à un sentiment général exprimé depuis longtemps déjà et constitue une réforme vivement réclamée et attendue. « Il était nécessaire, a dit le rapporteur, M. Maruéjouls, de donner à la démocratie française l'équivalent d'une de ces lois dont jouissent plusieurs autres nations du continent et qui sortent des nécessités même de l'état social. » En vertu de cette loi les accidents survenus à des ouvriers par le fait du travail ou à l'occasion du travail sont à la charge du chef d'entreprise ou patron ; c'est ce qu'on a appelé l'institution du risque professionnel. Les victimes de ces accidents ou leurs familles ont droit à une indemnité fixée à forfait par l'article 3 de ladite loi, et qui sera plus ou moins élevée suivant la gravité de l'accident. Enfin des mesures sont prises pour garantir à l'ouvrier le paiement de l'indemnité à laquelle il a droit.

Certaines formalités devront tout d'abord être remplies dans un assez bref délai après que l'acci-

dent est arrivé (art. 11), si une enquête est nécessaire le juge de paix devra y procéder dans les vingt-quatre heures suivant la réception de l'avis qui l'en informe ; il aura à rechercher : 1° la cause et les circonstances de l'accident ; 2° les personnes victimes et le lieu où elles se trouvent ; 3° la nature des lésions ; 4° les ayants-droit pouvant, le cas échéant, prétendre à une indemnité ; 5° le salaire quotidien et le salaire annuel des victimes (art. 12). Au cas où il serait impossible à la victime de l'accident d'assister à l'enquête le juge de paix se transporte auprès d'elle, il peut commettre un expert pour l'assister (art. 13).

L'enquête doit être close dans un délai maximum de dix jours à partir de l'accident.

Enfin s'il s'élève entre les victimes d'accidents et les chefs d'entreprise, des contestations relatives aux frais funéraires, aux frais de maladie ou aux indemnités temporaires, elles sont jugées par le juge de paix du canton où l'accident s'est produit, qui statue en dernier ressort, à quelque chiffre que s'élève la demande.

Une dernière particularité nous reste à signaler, c'est celle qui résulte de l'article 22 de ladite loi, en vertu duquel le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé de plein droit à la victime de l'accident, ou à ses ayants droit, devant le tribunal d'arrondissement. Ce bénéfice s'étend également de plein

droit aux instances devant le juge de paix, à tous les actes d'exécution mobilière et immobilière et à toute contestation incidente à l'exécution des décisions judiciaires.

Le législateur de 1898 ici encore a été guidé par une idée de bienveillance envers la classe pauvre ; dans un but de célérité et d'économie il a accordé compétence au juge de paix ; il a pensé, avec raison ce nous semble, que ce magistrat, placé sur les lieux, était mieux qualifié que tout autre pour procéder rapidement à l'enquête urgente dont nous avons parlé ; il pourra, plus facilement qu'un juge étranger au canton, s'entourer de tous les renseignements nécessaires pour la mener à bonne fin ; de cette façon, on évitera des déplacements inutiles et des pertes de temps toujours fâcheuses dans ces circonstances où il importe, avant tout, d'agir vite.

2° Lois concernant l'agriculture et les travaux publics.

A cette idée se rattachent de nombreuses lois.

1° Loi relative au drainage.

2° Loi sur les réquisitions militaires.

3° Loi relative aux indemnités dues pour destructions causées par le phylloxera.

4° Loi sur les chemins ruraux.

5° Loi sur les vices rhédibitoires.

6° Loi sur le bail à colonat partiaire.

7° Loi relative aux dommages causés par animaux employés à la culture.

8° Loi sur le régime des eaux.

9° Loi sur les warrants agricoles.

Loi du 10 juin 1854 sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage.

Inspirée par le désir de favoriser l'agriculture, cette loi autorise une sorte d'expropriation au profit d'un intérêt privé ; les fonds riverains d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement sont ainsi grevés d'une véritable servitude au profit des fonds supérieurs, c'est-à-dire qui n'avoisinent pas ce cours d'eau. « Tout propriétaire, dit l'art. 1, qui veut assainir son fonds par le drainage ou un autre mode d'assèchement, peut, moyennant une juste et préalable indemnité, en conduire les eaux souterrainement ou à ciel ouvert, à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. »

Les contestations qui pourront surgir, à l'occasion de l'établissement de cette servitude, de la fixation du parcours des eaux, de l'exécution des travaux ou du paiement de l'indemnité, seront soumises au juge de paix du canton, lequel, dit la loi employant une formule analogue à celle contenue dans l'article 645 C. civ., devra concilier les intérêts de l'opération avec le respect dû à la propriété (art. 5).

Loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires.

Si les particuliers qui ont fourni des prestations pour les besoins de l'armée, n'acceptent pas l'indemnité qui leur est offerte par l'autorité militaire, le juge de paix du canton sera appelé à connaître de la contestation comme conciliateur et comme juge. Il statue, en dernier ressort, jusqu'à 200 francs et à charge d'appel jusqu'à 1.500 francs inclusivement.

Loi du 15 juillet 1878 relative aux mesures à prendre pour arrêter les progrès du phylloxéra et du doryphora.

Cette loi accorde une indemnité à ceux dont les récoltes sont détruites par mesure de précaution, et si des contestations s'élèvent, relativement à ces indemnités, le juge de paix en connaîtra, en dernier ressort, jusqu'à 100 francs, et, en premier ressort, à quelque valeur que la demande puisse s'élever.

Loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux et sentiers d'exploitation.

Lorsqu'il y a lieu à aliénation d'un chemin rural les propriétaires riverains ont, en vertu de cette loi, un droit de préemption, on les met en demeure, par avertissement, d'avoir à exercer ce droit.

Le prix est alors réglé à l'amiable ou fixé par deux experts, dont l'un est nommé par la commune,

l'autre par le riverain ; à défaut d'accord entre ces deux experts ils désignent, eux-mêmes, un tiers expert, mais s'ils ne s'entendent pas sur ce choix, ce dernier sera nommé par le juge de paix (art. 17).

En ce qui concerne les chemins et sentiers d'exploitation, tous les propriétaires dont ils desservent les propriétés sont tenus de contribuer, dans la mesure où ils en profitent, à leur entretien et à leur mise en état de viabilité. Les difficultés, relatives à ces travaux, seront tranchées par le juge de paix en premier ressort (art. 36).

L'art. 7 de la présente loi : « Les contestations qui peuvent être élevées, par toute partie intéressée, sur la propriété ou sur la possession totale ou partielle des chemins ruraux, sont jugées par les tribunaux *ordinaires* », a fait naître une petite difficulté qui résulte de ces mots : les tribunaux ordinaires ; que fallait-il entendre par tribunaux ordinaires? Le rapporteur de la loi, M. Labiche, reconnaissant l'utilité de s'expliquer sur ce point, a déclaré qu'on devait considérer le tribunal du juge de paix comme tribunal ordinaire (*Moniteur des juges de paix*, 1881, p. 435).

Loi du 2 *août* 1884 *sur les vices rédhibitoires dans les ventes et échanges d'animaux domestiques.*

Aux termes de l'art. 7 de cette loi, l'acheteur qui veut intenter l'action rédhibitoire, doit, dans les

neuf jours, augmenté du délai de distance, provoquer la nomination d'experts ; une requête verbale ou écrite sera présentée au juge de paix qui nommera immédiatement un ou trois experts. Le vendeur est appelé à l'expertise, mais le juge de paix peut faire procéder, en son absence, s'il y a urgence. La demande sur le fonds est portée devant le tribunal compétent, c'est-à-dire devant le juge de paix, si elle n'excède pas 200 francs ; elle est dispensée du préliminaire de conciliation quand, excédant ce chiffre, elle est de la compétence du tribunal civil.

Loi du 18 *juillet* 1889 *sur le bail à colonat partiaire.*

Le règlement annuel du compte d'exploitation peut faire naître des difficultés entre bailleur et colon, le juge de paix sera compétent pour en connaître, sans appel, si l'objet de la contestation ne dépasse pas le chiffre de sa compétence générale en dernier ressort, et à charge d'appel dans les autres cas ; il peut admettre la preuve testimoniale s'il le juge convenable.

Loi du 4 avril 1889 *concernant les animaux employés à l'exploitation des propriétés rurales.*

Lorsqu'un dommage a été causé par des animaux non gardés, si le propriétaire ne s'est pas fait connaître dans la huitaine et si, dans ce même délai, il n'a

pas payé le dommage, il est procédé à la vente de ces animaux, sur ordonnance du juge de paix, qui évalue le dommage (art. 1er). Le montant des frais et des dommages sera prélevé sur le produit de la vente.

Loi du 10 avril 1898 sur le régime des eaux.

Cette loi qui modifie les articles 641, 642 et 643 du Code civil, décide qu'une indemnité peut être due aux propriétaires des fonds inférieurs qui ont à souffrir de la direction donnée, par le propriétaire du fonds supérieur, aux eaux pluviales ou aux eaux de source qui surgissent de son fonds.

Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement des servitudes dont il s'agit et le règlement des indemnités dues aux propriétaires des fonds inférieurs, sont portées, en premier ressort, devant le juge de paix du canton qui, en prononçant, doit concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété (art. 641, alinéa 6).

Notons en passant que la loi emploie, ici, une expression à peu près identique à celle dont elle se sert dans la loi de 1854 sur le drainage, dans la loi de 1845 sur les irrigations et enfin dans l'art. 645 C. civ.

Les articles 6, 32 et 50 de la même loi, renvoient les parties devant le juge de paix qui statue, en pre-

mier ressort, toutes les fois que s'élèvent des contestations relatives aux indemnités dues, à raison de l'établissement de ces différentes servitudes.

Loi du 18 juillet 1898 sur les warrants agricoles.

A cette même idée de favoriser l'agriculture se rattache une loi récente sur les warrants agricoles. Elle permet au cultivateur de se procurer du crédit sur les produits agricoles ou industriels provenant de son exploitation, tout en en conservant la garde dans ses bâtiments — un registre à souche, établi à cet effet au greffe de justice de paix, servira à constater les emprunts consentis — l'emprunteur pourra rembourser quand il le voudra, même avant l'échéance. Si le créancier refuse de recevoir son paiement, le débiteur peut consigner la somme (art. 1259 C. civ.). Le juge de paix, sur le vu de la quittance de consignation, rendra alors une ordonnance aux termes de laquelle le gage sera transporté sur la somme consignée.

3° Lois relatives à l'ordre public

Nous nous contenterons de citer comme rentrant dans cette catégorie la *Loi du 15 novembre 1887 relative à la liberté des funérailles.*

Après avoir posé le principe de la liberté des funérailles cette loi décide (art. 4) qu'en cas de con-

testation sur les conditions il est statué dans le jour par le juge de paix du lieu du décès, sauf appel devant le président du tribunal civil de l'arrondissement qui devra statuer dans les vingt-quatre heures. L'intervention du juge de paix se justifie ici clairement par un caractère d'urgence et d'intérêt général; il importe, pour la salubrité publique qu'elle n'ait pas à souffrir des lenteurs de la justice, il faut agir vite et l'on ne saurait mieux faire que de s'adresser au magistrat le plus rapproché.

Il nous reste à signaler une loi récente que nous n'avons fait rentrer dans aucune des catégories susénoncées, c'est la *loi du 31 mars 1896, relative à la vente des objets abandonnés ou laissés en gage par les voyageurs aux aubergistes ou hôteliers.*

Avant 1896 le dépositaire gagiste ou le simple dépositaire qui veut procéder à la vente des objets faisant l'objet du dépôt ou du gage était obligé d'assigner le propriétaire des effets pour en voir ordonner la vente. La demande, étant de valeur indéterminée, devait être portée devant le tribunal civil, il en résultait une procédure excessive souvent disproportionnée à l'importance du litige assez, longue et partant trop coûteuse. Le législateur s'est proposé de remédier à ces inconvénients en simplifiant cette procédure ; désormais une simple ordonnance du juge de paix, rendue sur requête suffira, pour autoriser la vente et en fixer le jour, cette ordonnance

fixera la mise à prix des objets à vendre, commettra l'officier public qui devra y procéder et contiendra, s'il y a lieu, l'évaluation de la créance du requérant (art. 2). La vente ne peut être faite que six mois après le départ du voyageur, mais en cas d'urgence le juge de paix pourra autoriser de la faire avant ce délai, en motivant dans son ordonnance les causes d'abréviation de ce délai. — Le propriétaire des objets pourra s'opposer à la vente, mais cette opposition emportera de plein droit citation à comparaître à la première audience utile du juge de paix qui devra statuer dans le plus bref délai (art. 5). La compétence de notre juge cantonal en cette matière s'explique encore par un motif de célérité et d'économie et aussi par le peu d'importance des litiges.

Nous venons de voir, par la rapide analyse que nous venons de faire des lois postérieures à 1838, qu'on n'a pas cessé depuis cette époque d'augmenter la compétence des juges de paix; mais ces nouvelles attributions ne nous paraissent pas avoir changé les caractères essentiels des tribunaux de paix qui restent des tribunaux d'exception.

Parmi ces lois, les unes reconnaissant comme les législateurs de 1790 que les juges de paix sont avant tout des conciliateurs, leur confèrent ce pouvoir de conciliation dans des matières particulièrement délicates (*loi sur la conciliation et l'arbitrage en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers*);

dans d'autres l'intervention du juge de paix est motivée par un intérêt public (*loi* sur la liberté des funérailles, ou par un caractère marqué d'urgence.

Le juge de paix est le juge le plus rapproché des justiciables, ceux-ci le trouveront presque toujours chez lui, et y seront reçus avec bienveillance; il n'y a pas de rôle devant ce tribunal, l'affaire sera plaidée rapidement, aussi sa juridiction nous paraît s'imposer toutes les fois qu'il s'agit d'affaires peu compliquées et requérant célérité ; ajoutons, de plus, que les parties pourront comparaître en personne, elles n'auront pas besoin du ministère d'un avoué ; il en résultera par suite une économie assez considérable; cet avantage suffit à justifier l'intervention du juge de paix en matière de lois ouvrières ; — d'autres lois attribuent compétence au juge de paix lorsqu'il est besoin de procéder à des visites de lieux, à des enquêtes ou à des expertises parce qu'ils pensent que ces actes seront plus facilement et plus vite exécutés par ce magistrat placé sur les lieux du litige, et qui pourra par suite, mieux qu'un autre, s'entourer de tous les renseignements nécessaires à éclairer sa religion ; — enfin on a confié au juge de paix le jugement des petites contestations parce qu'on a pensé que les frais à faire devant le tribunal civil dépasseraient l'intérêt du litige.

Ainsi que nous venons de le voir, la juridiction cantonale occupe une place assez considérable dans

notre organisation judiciaire ; bien que le caractère primordial de cette institution ne nous paraisse pas avoir changé, des lois récentes ont cependant réalisé une notable extension de sa compétence ; de plus il est question d'opérer une réforme beaucoup plus complète, d'augmenter la compétence du juge de paix dans une plus forte proportion ; de nombreux projets de loi ont été déposés dans ce but devant les Chambres ; nous les étudierons dans le chapitre suivant.

CHAPITRE III

DE L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DES JUGES DE PAIX DANS LES DIFFÉRENTS PROJETS DE LOI.

§ I. — A. *Considérations générales.* B. — *Des critiques dirigées contre l'extension de la compétence en matière personnelle et mobilière.*

Ainsi que nous venons de le voir par ce qui précède, la loi de 1838, modifiée par celle de 1855, reste actuellement encore la loi fondamentale en ce qui concerne la compétence civile des juges de paix ; il est pourtant question, depuis longtemps, de la réviser ; de nombreux projets de loi ont été déposés dans ce but depuis bientôt trente ans, mais aucun d'eux, même des plus modestes, n'a pu, jusqu'à ce jour, recevoir la sanction législative. Nous nous proposons, dans ce chapitre, de faire une étude d'ensemble des projets relatifs à cette matière ; nous essaierons de découvrir les causes de leur insuccès, nous verrons si les réformes proposées sont en tous points

désirables, et s'il n'y a pas lieu d'espérer qu'elles puissent prochainement aboutir.

Mais, dès aujourd'hui, il est un point sur lequel tout le monde est d'accord, à savoir : le besoin de réorganiser nos justices de paix. L'institution a rendu de très grands services depuis sa création ; ce n'est pas à dire qu'elle soit parfaite, qu'elle réponde aux besoins nouveaux qui ont pu se faire sentir depuis lors ; dès 1814, M. Dupin disait en parlant des justices de paix : « L'institution est excellente, mais susceptible de perfectionnements ». La loi de 1838 n'a été qu'une première étape dans cette voie. Depuis, il n'est pas un auteur qui n'ait écrit sur ce sujet sans reconnaître l'urgence d'une réforme. Dans quel sens doit se faire cette réforme ; doit-elle s'appliquer au personnel et à la compétence, ou faut-il la réduire à la compétence seulement ?

Enfin, si l'on s'accorde sur ce dernier point, dans quelles limites convient-il de restreindre cette extension de compétence ? Telles sont autant de questions qui n'ont cessé de diviser les auteurs, et sur lesquelles il est indispensable de s'entendre avant d'aborder le fond de la discussion.

Nous croyons devoir faire tout d'abord une remarque générale ; si nous comparons les divers projets de lois soumis aux Chambres depuis 1871, nous constatons que la réforme préconisée par les premiers était beaucoup plus complète que celle récla-

mée par les plus récents ; le législateur semble avoir compris que l'insuccès de son œuvre était dû à des prétentions excessives ; pour triompher des difficultés considérables qu'il rencontrait, et aboutir le plus promptement possible à cette réforme tant désirée, il a consenti à un abandon partiel de ses revendications.

Les projets de MM. Charles Floquet et Parent, et celui de M. Cazot réclamaient l'extension de la compétence des juges de paix aux affaires commerciales ; en matière civile, ils élevaient le taux ordinaire de la compétence en premier ressort de 200 à 1.500 fr. lorsqu'il s'agissait d'actions personnelles et mobilières ; ils accordaient à ce magistrat le droit de connaître en premier ressort des actions immobilières jusqu'au taux de la compétence en dernier ressort des tribunaux de première instance (art. 6 du projet Cazot) ; enfin ils jugeaient nécessaire de prendre des mesures pour assurer un meilleur recrutement du personnel. Le projet récent de M. Godin, beaucoup plus modeste, n'est au contraire, ainsi qu'on l'a dit, qu'un projet transactionnel destiné à mettre la loi de 1838 en harmonie avec les changements survenus depuis cette époque, en attendant une réforme plus complète de notre organisation judiciaire. Pour aboutir, et surtout pour aboutir rapidement, disait M. le sénateur Godin, dans son rapport, il faut restreindre la réforme. Ce projet, très simple, se bornait

en effet à élever le taux de la compétence de notre juridiction cantonale à 300 francs en dernier ressort, et à 600 francs en premier ressort, sans toucher à son organisation non plus qu'à la procédure qui est suivie devant ce tribunal.

Il serait trop long, et sans grand intérêt, d'étudier séparément et en détail chacun des projets relatifs à la matière qui nous occupe (1) ; il nous suffira de les ramener à trois idées principales, d'où trois catégories de projets. Les premiers proposent d'étendre la compétence civile des juges de paix, en matière d'actions personnelles et mobilières, jusqu'au taux de la compétence en dernier ressort des tribunaux d'arrondissement, c'est-à-dire jusqu'à 1.500 francs, mais

(1) Proposition Floquet-Parent, 1877. — Eymard-Duvernay, 1880. — Projet du Gouvernement (Cazot), 1881. — Proposition Giraud, 1882. — Bisseuil, 1882. — Poisset, 1882. — Martin Feuillée, 1882. — Humbert, 1882. — Projet du Gouvernement (Martin Feuillée), 1883. — Proposition Saint-Romme, 1883. — Projet du Gouvernement (Brisson), 1885. — Proposition Brousse, 1886. — Sabatier, 1886. — Proposition Colfarvru, 1886. — Proposition Labussière, 1889 (19 novembre), votée par la Chambre des députés en première lecture le 24 février 1891. — Proposition Million, 1893 (21 novembre). — Proposition Dupuy-Dutemps, 1893. — Projet du Gouvernement (Antonin Dubost), 1894. — Proposition Godin déposée au Sénat, le 8 février 1896, et votée les 17 novembre et 4 décembre 1896. — Proposition Million-Guyot-Dessaigne, Ricard, Vallé, etc., 20 juin 1898. — Proposition Guillemet, 25 octobre 1898 (200 fr. en dernier ressort et 580 fr. en premier ressort).

à charge d'appel. Les projets de MM. Cazot, Labussière et Million étaient conçus dans ce sens. Cette réforme n'a pas été unanimement accueillie, elle a soulevé de nombreuses difficultés que nous examinerons plus loin.

Quant au taux de la compétence en dernier ressort, il serait porté de cent à deux cents ou trois cents francs ; sur ce dernier point tout le monde semble d'accord.

Dans une seconde catégorie on peut ranger les projets qui consisteraient à n'accorder aux juges de paix qu'une compétence en premier et dernier ressort, en leur retirant toute compétence à charge d'appel, c'est l'opinion qui fut émise devant la Chambre par MM. Darlan et Le Senne, députés, lors de la discussion de la proposition Labussière ; à vrai dire, il n'y a pas eu de projet déposé dans ce sens.

A la troisième catégorie se rattachent les projets les plus modestes qui reconnaissent la nécessité d'une réforme mais la réduisent à son minimum, sans s'occuper des questions d'organisation et de procédure ; ils se bornent simplement à réclamer l'extension de la compétence de nos juges de paix pour mettre la législation actuelle en rapport avec les conditions économiques du temps ; le prix ascendant de toutes choses et la diminution de la valeur monétaire depuis 1838, seraient la base de la réforme demandée. C'est dans cet esprit qu'a été conçu le pro-

jet de loi de M. Godin, déposé au Sénat le 8 février 1896, et voté par cette Chambre les 17 novembre et 4 décembre 1896.

Dans le cours des explications qui vont suivre nous nous attacherons plus spécialement au projet de M. Labussière (1), qui a été adopté en première lecture par la Chambre des députés et qui semble devoir être la base de nouvelles discussions, lorsque la question dont nous nous occupons sera à nouveau portée devant la Chambre.

La plupart des auteurs qui sont partisans de l'extension de la compétence des juges cantonaux, MM. Cazot, Goblet, Vallé, Million et autres, voudraient voir élever la compétence du juge de paix en matière d'actions personnelles et mobilières jusqu'à 1.500 francs en premier ressort. Cette innovation,

(1) Proposition Labussière présentée le 19 novembre 1889.

Ce projet a été l'objet d'un examen approfondi de la part d'une grande commission de 33 membres et a donné lieu à trois rapports qui furent déposés par M. Labussière le 2 février, le 22 mars et le 9 juin (1888), cette proposition comprend trois titres : compétence ; procédure ; organisation ; en matière personnelle et mobilière, elle élève la compétence du juge de paix à 300 francs en dernier ressort et 1.500 francs en premier ressort, mais elle lui refuse toute compétence en matière immobilière et en matière de référé, elle n'enlève pas au juge de paix son caractère de juge d'exception. Quant aux conditions de capacité à exiger : il faut avoir 25 ans, justifier du diplôme de licencié en droit ; enfin, après 10 ans, le juge de paix peut être nommé au tribunal de première instance.

nous l'avons déjà noté, se heurte à des difficultés considérables qui sont sinon l'unique cause, du moins le principal motif de l'ajournement de la réforme proposée. — Consacrer une pareille extension, n'est-ce pas empiéter sur le domaine judiciaire des tribunaux d'arrondissement, partant, n'est-ce pas aboutir à la suppression d'un certain nombre d'entre eux. M. le Garde des sceaux Humbert, dans le projet de réorganisation judiciaire qu'il présentait en 1882, semble avoir envisagé la question sous son véritable jour et n'avoir pas reculé devant ces conséquences. La réforme qu'on veut apporter dans nos justices de paix est subordonnée à l'adoption d'une loi sur la réorganisation des tribunaux de première instance ; elle est intimement liée à une réforme beaucoup plus vaste, la réforme de notre organisation judiciaire, la refonte complète de notre Code de procédure, elle en est la base nécessaire ; mais dans cette matière tout se tient, et l'on ne peut toucher à l'une des parties de l'édifice sans risquer de le faire crouler tout entier ; dans un ensemble aussi vaste que celui de nos Codes, il est impossible de remanier une partie sans embrasser l'ensemble, sans en mettre toutes les parties d'accord entre elles. M. Goblet, dans son remarquable rapport (1) sur le projet

(1) *Journal officiel.* Documents parlementaires, Chambre. Séance du 23 juillet 1881, p. 1567.

déposé par M. Cazot en 1881, s'est fort bien rendu compte des difficultés que soulevait ce projet. « Sans doute en cette matière, disait l'honorable rapporteur, tout se tient et l'on ne peut réorganiser les justices de paix sans se préoccuper des tribunaux de première instance. Mais (et ici l'opinion émise par M. Goblet nous paraît discutable), ces parties d'un même tout peuvent être examinées distinctement, pourvu qu'elles le soient dans un esprit d'ensemble, et peu importe par où commence l'examen s'il est entendu que la réforme ne sera pas appliquée d'une façon partielle et ne devra recevoir son effet que lorsqu'elle pourra embrasser l'ordre général des juridictions qu'il s'agit de réorganiser. »

L'objection que nous signalons n'a pas arrêté les partisans de l'extension de la compétence, elle a été jugée par eux insuffisante et largement compensée par d'autres avantages ; d'ailleurs, ajoutent ces mêmes auteurs, on n'enlèverait aux tribunaux de première instance qu'un très petit nombre d'affaires, un tiers environ et des moins importantes. Malgré tout, nous persistons à penser qu'il faut voir dans cet empiètement d'une juridiction inférieure sur les attributions d'une juridiction supérieure une des causes les plus sérieuses de l'échec des projets de loi que nous étudions. Nous en aurons beaucoup d'autres à signaler quand nous aurons énuméré les

divers arguments qu'on peut invoquer en faveur de la réforme projetée :

La conception de la justice de paix telle qu'elle résulte des projets de réforme aurait pour effet de décentraliser et de démocraliser la justice en la mettant à la portée du justiciable, en ouvrant à tous les citoyens l'accès d'une justice prompte et peu coûteuse.

Tout le monde reconnaît la nécessité de faire coïncider l'extension de compétence des tribunaux cantonaux avec la diminution de la valeur monétaire depuis 1838. Il suffit de consulter les changements survenus depuis cette époque dans la répartition des fortunes, l'élévation des salaires, l'accroissement de valeur de toutes les denrées de première nécessité, c'est-à-dire d'examiner dans leur ensemble les faits qui caractérisent le développement économique de la France, pour se rendre compte que la loi de 1838 ne répond plus aux besoins actuels ; ce qui valait alors cent francs peut valoir aujourd'hui trois fois plus.

Enfin, la réforme demandée n'est, dit-on, qu'une généralisation puisqu'il y a déjà certains cas dans lesquels le juge de paix est compétent jusqu'à 1.500 francs ; elle offre l'avantage de soumettre tous les litiges à deux degrés de juridiction, alors qu'actuellement les affaires de deux cents francs à 1.500 francs sont jugées en premier et dernier ressort

par les tribunaux civils, c'est donc accorder plus de garanties aux justiciables en établissant plus d'harmonie dans les règles de la compétence.

En outre, en agissant ainsi, on ne fait que se conformer aux prévisions formulées par le législateur de 1790. « Les législateurs, disait cette loi de 1790, pourront augmenter la compétence du juge de paix. »

Au sujet de cette réforme M. Lévy (1) s'exprime de la façon suivante. « Qu'il me soit permis de le dire, aussi longtemps que les justices de paix ne seront pas investies de la plénitude de la juridiction d'une manière générale, ne serait-ce que dans une limite restreinte et en premier ressort seulement, le but de l'institution ne sera que partiellement atteint. Le moment semble venu de faire des justices de paix de véritables tribunaux cantonaux, afin que les habitants de chaque canton puissent trouver au chef-lieu même, sans avoir besoin de le chercher au siège du tribunal d'arrondissement dont ils sont éloignés, un prétoire rapproché et ouvert à l'examen de toutes les contestations. Rendre le juge de paix apte à connaître de toutes les affaires même sans accroissement du taux actuel de 100 francs et de 200 francs vaudrait encore mieux que la seule extension de ces

(1) Lévy, *Revision du Code de procédure*, p. 31.

Voir également en faveur de cette extension : Jambois, *De la Réforme judiciaire dans les justices de paix*.

taux, et même de nouvelles attributions ; car le plus grand nombre des procès réels ne roule souvent que sur un intérêt minime. C'est comme une base et une assise première de la grande édification judiciaire que la justice de paix doit être établie, elle doit former un premier degré de juridiction, un prétoire de première instance pour toutes les contestations.

Une mesure générale et régénératrice de l'institution qui transformera le juge de paix en un juge ordinaire, pouvant connaître de toutes les affaires tant personnelles et mobilières qu'immobilières dans les limites en rapport avec les garanties de capacité qui lui seront reconnues, produirait tout le bien désirable. »

En dernier lieu, on essaie de tirer argument des législations étrangères ; les institutions qui correspondent à nos justices de paix dans les autres pays ont, dit-on, une compétence plus étendue que notre juge cantonal, pourquoi ne pas suivre le chemin qui nous est tracé et s'obstiner à vouloir rester en arrière.

Tel est le langage que tiennent ceux qui veulent élever la compétence des juges de paix en premier ressort jusqu'à 1.500 francs. Leurs arguments sont-ils sans réplique? nous ne le pensons pas ; et nous allons essayer de démontrer que la réforme proposée, loin de réaliser l'amélioration

qu'on suppose, serait au contraire dangereuse (1).

Nous avons déjà signalé plus haut un inconvénient capital selon nous, à savoir la diminution du nombre des affaires soumises au tribunaux civils et la suppression d'un certain nombre d'entre eux ; ajoutons comme conséquence la suppression d'un certain nombre d'offices d'avoués ; ce n'est pas là, il est vrai, un obstacle insurmontable puisqu'il suffira d'indemniser les officiers ministériels ainsi dépossédés de leurs charges, mais c'est au moins une difficulté budgétaire qui n'est pas sans importance, il est bon de la faire entrer en ligne de compte (2).

Bien plus, nous croyons que le but cherché par les projets ne sera pas atteint. Ce qu'on se propose, c'est d'obtenir une justice prompte, peu coûteuse et à la portée des justiciables ; or, nous ne pensons pas qu'il en doive être ainsi, une fois la réforme opérée ; en effet, en enlevant au tribunal d'arrondissement les affaires de deux cents à quinze cents francs pour les confier au juge de paix, avec possibilité d'appel, on espère éviter ainsi aux plaideurs des pertes de temps considérables et économiser les frais nécessaires pour se faire représenter devant le tribunal de première instance par le ministère d'un

(1) Antoine Faure, *De l'extension de la Compétence des juges de paix.*

(2) Voir Carcenac de Bourrand, *Observations sur le projet de loi des juges de paix*, p. 7, p. 23 et s.

avoué et quelquefois même d'un avocat ; nous craignons fort qu'au lieu d'aboutir à ce résultat on ne fasse qu'augmenter les frais et prolonger la durée des procès. Il est fort possible, en effet, que l'appel des jugements de justice de paix devienne la règle ; les parties, mécontentes de la décision du juge unique, en appelleront fréquemment devant le tribunal d'arrondissement ; il en sera presque toujours ainsi quand celui qui aura perdu son procès devant le juge cantonal aura les moyens de supporter les frais d'appel. A cette objection M. Goblet de répondre que l'appel sera tout à fait exceptionnel et que le plus souvent les parties seront départagées ou conciliées par le tribunal placé sur les lieux ; mais rien ne nous paraît moins certain ; nous ne nous déclarons pas convaincus, nous croyons que c'est compliquer inutilement les choses que de soumettre à un double degré de juridiction des affaires qui étaient jugées par un seul ; c'est s'exposer à plus de lenteur.

Les partisans de l'extension de la compétence de nos tribunaux de paix présentaient les innovations projetées comme « un développement progressif de l'heureuse institution dont la Constituante a doté la France ». Il y a là, selon nous, une inexactitude : L'Assemblée Constituante a fait surtout des juges de paix des conciliateurs, la juridiction pour eux, nous l'avons vu, n'était que l'exception. Les lois posté-

rieures sur la matière ne se sont pas écartées de cette idée et n'ont fait qu'étendre la compétence des juges de paix dans des limites très étroites et pour satisfaire aux besoins du temps. La loi de 1838, à en juger par les travaux préparatoires, n'a nullement entendu répudier l'idée qui avait présidé à la création de cette institution et n'a fait que suivre la dépréciation qu'a éprouvée le signe monétaire par l'effet de l'accroissement et de la multiplication des valeurs mobilières. Les projets soumis aux Chambres, en transportant aux juges de paix bon nombre de litiges dont connaissent les Tribunaux d'arrondissement, vont incontestablement à l'encontre de l'œuvre de la Constituante, ils en dénaturent le caractère, ils n'entraînent pas une diminution sensible des frais, en outre, ils ne rendent pas la procédure plus rapide. Les juges de paix aujourd'hui statuent, il est vrai, beaucoup plus rapidement que les tribunaux de première instance, ils n'ont point de rôle et jugent les affaires contentieuses portées devant eux au jour de la citation, c'est là une différence notable avec les tribunaux d'arrondissement ; de plus, on peut comparaître devant le juge de paix en personne ou par un mandataire quelconque, le ministère des avoués n'y est pas obligatoire, mais on peut supposer qu'il n'en sera pas ainsi le jour où le juge de paix sera investi des nouvelles attributions qu'on veut lui confier ; la lenteur des tribunaux de pre-

mière instance se retrouvera également devant les tribunaux de paix qui seront obligés d'avoir un rôle ; il est facile de s'en convaincre au moyen des statistiques. — Quant à l'économie des frais, en quoi peut-elle consister ? uniquement dans la suppression des émoluments à allouer aux avoués pour leur ministère ; mais si le ministère des avoués n'est plus obligatoire il ne s'ensuit pas que les parties cessent de se faire représenter soit par nécessité, soit à raison de leur éloignement ou de leurs occupations ; enfin, on peut craindre qu'il s'établisse auprès de nos tribunaux cantonaux un certain nombre d'agents d'affaires peu scrupuleux qui n'offriront pas les mêmes garanties que les mandataires officiels ; ces agents d'affaires chercheront toujours à prolonger les procès de façon à se faire payer de plus gros honoraires ; il y aura de nombreuses infirmations des sentences des justices de paix ; ces infirmations connues des plaideurs les engageront presque toujours à faire appel. En 1882 M. le premier Président Boivin-Champeaux, en installant M. le Procureur Général Alphandéry, parlant de l'extension de la compétence des juges de paix, exprimait ainsi ses craintes au sujet de ces mandataires officieux :

« C'est alors, disait-il, que se formera devant chaque magistrat cantonal saisi de contestations de droit civil, de droit commercial et de droit industriel,

une bande d'agents inférieurs aussi légers de science que de scrupule, patelins et retors, dont le génie consistera à s'associer à la mauvaise foi de leurs clients, à égarer la religion chancelante du juge isolé et qui, par un mouvement rétrograde, nous feront remonter à ces justices aux pieds poudreux que Charles Loyseau a clouées au pilori de l'histoire avec l'écriteau vengeur : « mangeries de village ».

En admettant que ce tableau de M. le premier Président soit quelque peu empreint d'exagération, il n'en est pas moins vrai que les justiciables n'ont rien à gagner à cette substitution de mandataires officieux aux mandataires officiels ; c'est une banalité, disait la Chambre de Commerce de Chambéry, de dire que les agents d'affaires ne coûtent pas moins cher que les avoués devant le tribunal civil ou que les agréés au tribunal de commerce ; d'autant plus qu'en matière sommaire les émoluments dûs aux avoués sont très peu élevés.

Aux raisons déjà invoquées les partisans de l'extension de la compétence ajoutent qu'en réalisant cette réforme on ne ferait que suivre l'exemple qui nous est donné par les pays voisins : Allemagne, Angleterre, Italie. Cette affirmation nous paraît erronée, nous essaierons de le démontrer dans le chapitre suivant quand nous étudierons les institutions qui correspondent à nos justices de paix dans ces législations étrangères.

Enfin les projets soumis aux Chambres présentent, pour la plupart, de réels dangers qu'il convient de signaler : Enlever à un tribunal de droit commun, composé de plusieurs juges remplissant de sérieuses conditions de capacité, le jugement d'un certain nombre de litiges pour les confier à un tribunal d'exception composé d'un juge unique n'ayant, la plupart du temps, que les lumières de son bon sens et de son expérience, c'est, à notre avis, diminuer les garanties dues aux justiciables, c'est par suite aller à l'encontre d'une bonne justice. Le système de l'unité de juge a été presque unanimement repoussé par les jurisconsultes et les législateurs (1) : Le magistrat unique, dit Montesquieu (*Esprit des Lois*, livre VI, chapitre VII) ne peut avoir lieu que dans un gouvernement despotique.

La Constituante estimait qu'il ne fallait laisser à un magistrat unique que les contestations de peu de valeur ; M. Renouard, dans son rapport sur la loi de 1838, exprimait les mêmes craintes. « Il faut reconnaître, dit-il, que par la nature des choses la très grande majorité des juges de paix, fût-elle encore

(1) Voir à ce sujet un article de M. Ruben de Couder dans le journal, *La Loi*, du 10 mars 1882.

G. Picot, *La Réforme Judiciaire en France*, p. 241.

En sens contraire Bentham, *De l'organisation judiciaire*, chap. x, p. 49 et s.

Revue de législation et de jurisprudence, t. III, p. 324 et s.

plus éclairée qu'elle l'est et ne fût-ce que parce qu'elle se compose de juges prononçant seuls, n'est pas apte à statuer sur des questions ardues et sur des intérêts d'une valeur considérable. »

La plupart des législations européennes ont repoussé le système de l'unité de juge comme base de leur organisation judiciaire ; lors de la discussion de la loi belge de 1876 la Chambre des représentants a solennellement condamné ce système du magistrat unique. « Il ne faut pas, a dit M. Thonissen dans son rapport, qu'un seul magistrat siège à la justice de paix. La passion peut égarer un juge qui n'a pas à ses côtés d'autres juges pour l'avertir ou l'arrêter au besoin quand il s'engage dans une fausse route : l'âge peut affaiblir ses facultés et le soumettre aux suggestions d'autrui, la maladie peut l'éloigner de son siège et y appeler à sa place des suppléants dépourvus de connaissances juridiques. »

L'opinion publique se montre toutefois assez favorable au principe de l'unité de juge, parce qu'elle attribue les lenteurs de la procédure à la pluralité de magistrats ; il y a une part de vérité dans cette opinion, mais il ne faut pas oublier que s'il est bon de juger vite, ce n'est pas la seule préoccupation du juge, il faut avant tout bien juger. Le juge unique sentant tout le poids de la responsabilité qui pèse sur lui fera, il est vrai, tous ses efforts pour se montrer à la hauteur de ses fonctions et c'est là, il faut

l'avouer, un des côtés faibles des responsabilités partagées de produire un certain affaissement des volontés, mais est-ce à dire que ce juge réussisse toujours dans sa tâche? Nous ne le pensons pas; nous croyons que la concentration de la justice entre les mains d'un seul juge peut présenter de l'insécurité, nous n'irons pas jusqu'à dire avec un magistrat illustre qu'il vaut mieux être jugé par trois coquins que par un juge seul, fût-il le plus honnête et le plus intègre; mais nous considérons qu'en raison du caractère de faillibilité inhérent à la nature humaine, le juge unique est frappé d'une faiblesse irrémédiable parce qu'il juge seul; l'absence de débat, le défaut de contradiction dans la délibération le privent des discussions utiles qui ont lieu devant les tribunaux composés de plusieurs juges et qui sont de nature à éclairer la religion du magistrat.

Quelque consciencieuses que soient les recherches du juge unique pour découvrir la vérité, les points les plus délicats du procès pourront lui échapper parce qu'il n'aura pas le secours des avoués ou des avocats pour lui signaler ces difficultés. Les hommes les plus instruits, les intelligences les mieux douées ont leur côté faible, la délibération à plusieurs remédie, dans une certaine mesure, à ces inconvénients en corrigeant les défauts de chacun.

On répond à cette argumentation qu'un seul peut avoir plus de science que trois; on oublie, en rai-

sonnant ainsi, que le jugement n'est pas exclusivement affaire de science, il exige surtout beaucoup de bon sens et une grande expérience des hommes et des choses.

En outre, l'institution du juge unique oblige à se montrer plus rigoureux dans le recrutement des magistrats et à faire un choix irréprochable. Il n'en est pas de même avec le système de la collégialité; qu'on n'aille pas dire que l'homme de mérite entraîne toujours avec lui ses collègues qui ne deviennent, en réalité, qu'une superfétation inutile, il ne peut en être ainsi, car toutes les précautions sont prises pour qu'un magistrat n'acquière pas trop d'ascendant sur ses collègues, le président du tribunal parle le dernier tandis que le juge le plus récemment nommé émet le premier son avis.

Il n'est pas douteux non plus que l'esprit de partialité est moins à craindre d'un tribunal composé de plusieurs juges que d'un tribunal composé d'un juge unique. — Le juge unique peut céder d'une façon consciente ou non à ses idées personnelles, plus ou moins exclusives, peut-être même à ses préjugés, à ses passions politiques ou religieuses, ou même à ses rancunes locales ; en outre, il est beaucoup plus facile de circonvenir un seul magistrat que d'en suborner plusieurs.

Enfin l'indépendance est plus complète avec le système de la collégialité ; nous verrons en ce qui

concerne le juge de paix, que ce magistrat est trop souvent exposé à subir l'influence des hommes politiques du canton, de l'arrondissement ou du département, dont dépend son avancement. Un dernier argument nous reste à signaler, c'est l'argument financier, il est évident que si nos tribunaux cantonaux étaient composés de trois juges, au lieu d'un seul, il en résulterait pour l'Etat un excédent de dépenses considérable ; — il ne nous appartient pas d'étudier ce point plus à fond, nous nous contentons de faire remarquer ce qui nous paraît bon pour une meilleure organisation de la justice.

Quant à l'inconvénient qui résulte des responsabilités partagées dans le système de la pluralité de juges, on a proposé, pour y remédier, d'exiger au bas de chaque décision, le nom des juges qui l'ont approuvée. Mais en laissant de côté ce petit point de détail, il n'en reste pas moins vrai de dire que le système de la collégialité présente, sur le système de l'unité, des avantages incontestables, erreurs moins fréquentes dans les jugements, indépendance plus complète du juge, en un mot, il offre plus de garanties aux justiciables et nous paraît seul compatible avec les principes d'une bonne justice.

§ II. — *De quelques réformes particulières proposées par les projets de loi.*

Nous avons vu les nombreuses difficultés qu'a soulevées la question de l'extension de la compétence des juges de paix en matière personnelle et mobilière. Il nous est impossible de passer complètement sous silence les réformes de détail contenues dans les principaux projets de loi, et que nous avons réservées à dessein.

Compétence en matière immobilière. — En cette matière, les plus anciens projets de loi, ceux de MM. Parent, Cazot, Goblet, Brisson et plus récemment celui de M. Dupuy-Dutemps accordent compétence au juge de paix pour connaître des procès immobiliers d'une importance minime ; les projets du gouvernement décident que le juge de paix sera compétent pour connaître en premier ressort des actions immobilières dont les tribunaux civils connaissent en premier ressort, c'est-à-dire de celles qui ne dépassent pas 60 francs de revenu déterminé, soit en rente, soit par le prix du bail. La proposition Dupuy-Dutemps emprunte sa base au cadastre ; d'après elle, le juge de paix sera compétent quand il s'agira d'action immobilière jusqu'à 40 francs de re-

venu, déterminé par le principal de la contribution foncière de l'année courante multiplié par 5 ; ce système de calcul, pour être exact, nécessiterait la réfection du cadastre.

Au contraire, M. Labussière et M. Vallé, dans son remarquable rapport sur le projet de loi Million (1), se montrent opposés à cette innovation : Les actions immobilières, dit M. Labussière, ne sont pas toujours d'une solution simple, et elles soulèvent parfois des questions de servitude, de privilège et d'hypothèque parfois des plus délicates et des plus difficiles, et qui ne peuvent être ni bien instruites, ni bien exposées au juge sans le concours d'hommes de loi expérimentés ; il y aurait danger à donner en cette matière compétence à un juge isolé sur son siège, privé de la collaboration du barreau et n'ayant la plupart du temps à sa disposition qu'un code et quelques manuels insuffisants de droit.

En outre, la valeur des actions immobilières n'est pas toujours facile à déterminer ; il en sera ainsi lorsque les propriétés ne sont pas louées, ou si la difficulté porte sur une parcelle, un démembrement de ces propriétés. Toute action immobilière, soumise au juge ide paix, dans les conditions prévues au projet du gouvernement, donnerait lieu à un procès sur la compétence ou à une expertise. Dès lors,

(1) *Journal officiel.* Documents parlementaires, séance du 17 mars 1894, p. 723.

où serait l'économie de frais et de temps qu'on cherche à réaliser.

Certains auteurs (1) ont jugé insuffisantes les objections que nous venons de signaler et ont essayé de les réfuter ; d'après eux, il n'est pas juste de dire que les actions immobilières sont plus délicates que les actions personnelles ou mobilières, il en était peut-être ainsi, disent-ils, lors de la création des justices de paix, quand la fortune immobilière était la plus importante, mais aujourd'hui, par suite du développement de la richesse mobilière, c'est le contraire qui est vrai. La connaissance de ces actions n'est pas plus difficile que celles des actions possessoires, et c'est surtout pour les contestations concernant les immeubles que l'intervention d'un juge, placé sur les lieux, facilitera la solution des litiges sans avoir besoin de recourir à des expertises dont les frais dépassent souvent l'intérêt en jeu.

Dans l'exposé des motifs du projet par lui déposé au nom du gouvernement, M. Cazot trouve que la compétence accordée en cette matière aux juges de paix à charge d'appel ne peut présenter que des avantages : les contestations interminables pour un intérêt immobilier des plus minimes sont malheureusement fréquentes dans certaines contrées : L'intervention peu onéreuse du juge de paix, dès le dé-

(1) Pabon, *De la Réforme des justices de paix.*

but du litige, permettra souvent de les arrêter; l'instruction de ces actions exige que des renseignements soient recueillis sur place. Devant le juge de paix, les expertises et les visites des lieux dispendieuses seront le plus souvent inutiles; enfin le circuit du possessoire et du pétitoire sera évité dans la plupart des cas.

Si l'on craint que les actions immobilières soient trop difficiles pour les juges de paix, il y a un moyen de donner satisfaction aux justiciables qui n'ont pas confiance dans les lumières de ce magistrat comme à ceux qui veulent se contenter de cette juridiction peu coûteuse, c'est de ne donner au juge de paix la connaissance des actions immobilières qu'en premier ressort seulement, quel que soit l'objet de l'action. Certains auteurs ont trouvé ce système préférable à celui de M. Labussière.

Néanmoins, il n'est pas fait mention de cette réforme dans les projets les plus récents, il est fort probable que cette question sera laissée de côté par les propositions de loi qui sont en préparation.

Compétence en matière de louage de choses. — La compétence du juge de paix en cette matière est élevée, par MM. Labussière et Million, de 400 à 800 fr. Cette élévation peut s'expliquer par l'augmentation croissante des loyers depuis le commencement du siècle; le prix des loyers, surtout dans les grandes villes, a fait plus que doubler, la modification pro-

posée sur ce point ne ferait que mettre la loi en harmonie avec les changements survenus depuis sa confection, aussi nous ne croyons pas que cette innovation puisse soulever de grosses difficultés.

Quant aux demandes en résiliation de baux, le juge de paix peut en connaître, d'après l'article 3 de la loi de 1838, mais seulement lorsqu'elles sont fondées sur le défaut de paiement des loyers et fermages ; il serait question de généraliser et de lui attribuer compétence dans un certain nombre d'autres cas qui ne présentent guère plus de difficultés, ainsi au cas d'insuffisance de meubles garnissant les lieux loués ; — l'art. 2, § 3, du projet Million est conçu en ce sens.

Saisies gageries. — Les projets que nous venons de citer accordent également compétence au juge de paix, pour ordonner la saisie gagerie lorsque les meubles ont été déplacés sans le consentement du propriétaire, et pour statuer sur la demande en nullité.

Référé. — Le projet Million confère au juge de paix le droit de statuer en référé ; cette innovation, qui paraît désirable, a soulevé de grosses objections ; on a cependant essayé de les atténuer, en décidant qu'il n'y aurait de ce chef aucun empiètement sur la juridiction du tribunal civil, et que le juge de paix n'aurait ce droit que dans les cantons où il n'y a pas de tribunal de première instance.

Pensions alimentaires. — La plupart des projets dont nous nous sommes occupés s'accordent pour réclamer l'extension de la compétence des juges de paix en cette matière, certains ont proposé de porter le chiffre actuel de 150 francs à 500, d'autres à 600 francs, M. le sénateur Godin se bornait à demander, dans son projet, que ce taux fût élevé à 300 francs.

Nous avons exposé, dans le cours de cette étude, les raisons qui nous font désirer une réforme sur ce point; en cette matière, plus qu'en toute autre, la juridiction paternelle du juge de paix nous paraît s'imposer, la bienveillance d'un magistrat connu et respecté des parties nous semble pouvoir amener ici les meilleurs résultats; il se fera un devoir d'accomplir avec délicatesse cette tâche difficile; il pourra montrer ainsi tout l'intérêt qu'il porte aux humbles et aux pauvres dont il est le défenseur; il se fera un honneur de maintenir la paix dans les familles, et saura ne pas oublier que c'est là son principal rôle.

En ce qui concerne l'exécution des jugements. — Un certain nombre de propositions sont allées jusqu'à vouloir reconnaître aux juges de paix le droit de connaître de l'exécution de leurs jugements, mais ce point paraît définitivement abandonné aujourd'hui; nous croyons d'ailleurs qu'une pareille réforme serait contraire à la nature de cette institution; les

juges de paix sont, en effet, des juges d'exception, et l'un des principaux caractères des juridictions d'exception est de ne pouvoir connaître de l'exécution de leurs jugements.

§ III. — *Du personnel des tribunaux de paix.*

Nous venons d'examiner les diverses questions soulevées par les propositions de loi relatives à l'extension de la compétence des juges de paix, il nous est impossible de ne pas nous occuper d'une question connexe qui n'est que le corollaire de la réforme projetée, nous voulons parler du recrutement des magistrats cantonaux. On a généralement considéré qu'il n'y avait là que deux parties d'une même réforme si intimement liées l'une à l'autre, qu'il était indispensable de résoudre ces deux questions en même temps ; certains auteurs vont même jusqu'à dire qu'il est nécessaire de commencer d'abord par modifier le recrutement actuel des juges de paix avant d'aborder la question de l'extension de compétence, telle est l'opinion qu'a soutenue M. le sénateur Bérenger, lors de la discussion de la proposition de M. Godin. Sans se déclarer hostile au projet qui se contente d'augmenter la compétence du juge

cantonal dans une mesure très modeste, l'honorable sénateur reproche à M. Godin de ne pas s'être occupé d'une question qu'il considère comme le préliminaire obligé de toute réforme sérieuse, à savoir : la réorganisation du personnel ; il regrette que M. Godin n'apporte qu'un extrait des propositions précédentes auxquelles il a fait subir certaines mutilations. « On a, en effet, dit M. Bérenger, retiré du projet de la Chambre ce qui en faisait le principal intérêt, les règles d'organisation qui mettaient le juge en état de recevoir le complément considérable d'attributions qu'on propose aujourd'hui ; ces règles étaient les conditions mêmes de capacité. Est-il, en effet, possible de séparer ces deux questions, la compétence de la juridiction et la capacité du juge. Je ne le crois pas. Je ne crois pas davantage possible de procéder par fractionnement à la réforme de notre organisation judiciaire. »

Ainsi avant d'augmenter la compétence du juge de paix, même dans les faibles limites indiquées par M. Godin, M. Bérenger juge qu'il est nécessaire d'augmenter ses garanties de capacité et d'indépendance.

Il est, d'ailleurs, question depuis fort longtemps de réorganiser notre magistrature, il ne nous appartient pas d'étudier ici les différents projets qui ont été déposés dans ce but, ce serait dépasser le cadre de ce travail, nous citerons seulement, pour mé-

moire, la proposition de M. Bérenger (1871) (1), le projet Dufaure (1876), et les propositions plus récentes de MM. Trarieux (1895), Flandin (1897) et Henry Cochin (1899).

Toutes ces propositions ont pour but d'assurer un meilleur recrutement de la magistrature par la voie du concours, c'est-à-dire en exigeant, des candidats à ces fonctions, la justification de capacités sérieuses; nous regrettons que ces propositions n'aient pas reçu un accueil plus favorable, et nous souhaitons de voir bientôt aboutir cette réforme désirable.

En ce qui concerne plus spécialement les justices de paix, dont nous nous occupons seulement, tout le monde est d'accord pour reconnaître que ces magistrats ne sont pas à la hauteur de l'importance de leurs fonctions. Les juges de paix sont peut-être, de tous les magistrats, ceux qui ont les fonctions les plus délicates à remplir, parce qu'ils jugent seuls; il n'est personne qui, ayant à se prononcer sur cette question, n'ait souhaité des magistrats plus instruits, plus indépendants et mieux garantis contre l'invasion de la politique. Depuis leur création, des lois nombreuses sont venues étendre leur compétence, cependant on a continué à n'exiger d'eux aucune condition de capacité. Il n'est plus vrai de

(1) Proposition Bérenger sur l'Organisation judiciaire, *Journal officiel*, 1871, p. 2038.

dire, aujourd'hui, avec Thouret, qu'il suffit, pour être juge de paix, d'être un homme de bien ayant un peu de bon sens et d'expérience, ces qualités ne suffisent pas pour résoudre les problèmes aussi ardus que les actions possessoires et les exceptions (1).

Il n'est pas un membre de la Cour de cassation qui ne sache que la nature de la compétence oblige un juge de paix à faire une œuvre intellectuelle parfois plus délicate qu'un juge d'un stage plus élevé : « Il est, à chaque instant, appelé à trancher les plus hautes et les plus délicates questions de compétence qui provoquent souvent, dans le sein de cette Cour, de longues et difficiles délibérations. » (Observations présentées en 1873 par la Cour de cassation, au sujet du projet d'organisation judiciaire).

Dès 1829, Carré, dans son répertoire de droit français, s'étonne que les candidats aux fonctions de juges de paix n'aient pas à justifier qu'ils ont obtenu des degrés dans une faculté de droit ou qu'ils ont fait, au moins, quelques études de jurisprudence ; il émet le vœu, qu'à l'avenir, ces conditions soient exigées par une loi (2).

La loi de 1838 n'a rien changé, sur ce point, à la

(1) G. Picot, *De la Réforme judiciaire en France*, p. 246 et s. Voyez également Garsonnet, *Traité de procédure civile*, t. I, p. 194.

(2) Carré, *Edition* de 1829. Tome I^er^, n^os^ 259 et 260.

législation de 1790, M. Renouard, dans son rapport, constate que, selon lui, l'exigence d'un diplôme n'offrirait aucun avantage, qu'on écarterait, au contraire, de cette façon, bon nombre de candidats et qu'on rendrait, par suite, le recrutement plus difficile. Mais si le vœu, formulé par M. Carré, ne s'est pas réalisé, il faut en chercher la raison dans le système politique ; comme le fait remarquer M. Labussière, dans son rapport, la monarchie de juillet a facilité l'accès des fonctions de juge de paix aux gros propriétaires, aux gros censitaires pour s'en faire un appui, ceux-ci trouvaient, dans l'exercice de leur magistrature, un puissant moyen d'influence politique ; à cette époque nombre de juges de paix siégeaient dans les Assemblées départementales et communales et dans les conseils d'arrondissement; aucune incompatibilité ne résultait de ces diverses fonctions; mais on reconnut les dangers que présentait cet état de choses, la loi du 10 avril 1871, en ce qui concerne les conseils généraux, est venue décider que les fonctions de juge de paix sont incompatibles avec celles de conseiller général. La loi du 5 avril 1884 déclare le juge de paix inéligible au conseil municipal dans le ressort où il exerce ses fonctions ; enfin, une loi plus récente, du 23 juillet 1891, lui refuse l'accès au tribunal d'arrondissement.

Toutes ces dispositions législatives ont été inspi-

rées par le même motif : empêcher nos magistrats cantonaux d'user de leur influence pour solliciter de leurs justiciables des mandats électifs; un pareil pouvoir, en effet, était de nature à compromettre la sincérité du vote et l'indépendance du magistrat par suite contraire aux principes d'une bonne justice. Le législateur a fait œuvre de sagesse en remédiant aux inconvénients qu'offrait la législation antérieure.

Aujourd'hui, comme en 1790, il suffit, pour être nommé juge de paix, d'être âgé de 30 ans; aucune connaissance du droit, résultant soit d'un diplôme, soit de l'exercice de certaines professions, telles que celles de notaire ou d'avoué, n'est exigée, bien plus, la situation actuelle est plus déplorable encore puisque nous n'avons plus les assesseurs créés par la Constituante pour siéger à côté du juge de paix; ajoutons que ces magistrats se recrutent, le plus souvent, parmi les médecins, pharmaciens, anciens officiers de gendarmerie et surtout parmi les anciens praticiens, avoués, greffiers, notaires ou huissiers, las des affaires ou qui n'ont pas réussi dans leurs charges et qu'il importait précisément, pour se conformer au vœu du législateur, d'écarter de cette fonction.

Il est inutile d'insister plus longtemps sur ce point pour démontrer que notre législation, concernant le recrutement des juges cantonanx, est défectueuse et qu'elle appelle une réforme urgente.

De l'inamovibilité. — Il nous reste un dernier point à examiner : l'indépendance du juge de paix est-elle assez complète? La plupart des auteurs ne l'ont pas pensé (1) ; M. Bérenger, dans sa proposition sur l'organisation judiciaire dont nous avons déjà parlé, fait remarquer, à ce sujet, la différence qui existe entre les tribunaux ordinaires et les justices de paix; les juges des premiers sont inamovibles, il en est autrement des juges cantonaux, ils sont nommés à vie mais ne jouissent pas de l'inamovibilité ; il y a une véritable anomalie, dans ce fait, de priver de l'inamovibilité la juridiction qui semble pouvoir le moins s'en passer, celle où le juge, exposé à toutes les influences, a besoin, en raison de son isolement, d'être protégé contre ces influences extérieures en même temps que contre ses propres faiblesses.

D'après la loi des 16 et 24 août 1790 les juges de paix étaient désignés à l'élection pour un délai déterminé, qui fut d'abord fixé à six ans et qui fut abaissé ensuite par des lois postérieures. Aujourd'hui. en vertu de l'article 3 de la loi du 25 février 1875, ils sont nommés par le président de la république sur la proposition du ministre de la justice, ils sont nommés à vie mais ne sont pas inamovibles (2), c'est-

(1) Voir Berriat de Saint-Prix, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. VIII, p. 753, année 1879.

(2) Voir G. Picot. *L. c.*, p. 260.

à-dire qu'ils peuvent être déplacés par le gouvernement sans leur consentement exprès ou tacite ; leur situation est la même que celle des officiers du parquet, ils sont à chaque instant révocables (1). Le système de l'élection avait le grave inconvénient de mettre le juge sous la dépendance des justiciables ; le système de la nomination par le pouvoir exécutif offre aussi des dangers ; on peut craindre l'invasion de la politique dans l'organisation de la justice, les magistrats ne seront nommés qu'en raison de la faveur dont ils jouissent auprès du gouvernement, non en raison de leurs mérites ; de plus, la fièvre de l'avancement les maintiendra dans un état de dépendance perpétuelle contraire aux principes d'une bonne justice. Or, pour remplir sa mission la magistrature a besoin de liberté, il faut qu'elle soit indépendante à la fois des justiciables et du pouvoir exécutif (2) ; il faudrait même, s'il était possible de réaliser cet idéal, placer la justice si haut que désintéressée des luttes politiques, étrangère à tout esprit de parti, elle fût uniquement occupée de la juste application des lois, afin de pouvoir s'opposer avec autorité à toute entreprise violente, qu'elle vînt d'en

(1) Sur la définition de l'inamovibilité voir M. Glasson, *Eléments du Droit Français*, t. II, p. 94.

(2) Martin Sarzeaud, *Recherches historiques sur l'inamovibilité dans la magistrature*, p. 501.

Voir également Meyer, *Institutions judiciaires*, t. V, p. 344.

haut ou qu'elle partît de la foule aveuglée. L'indépendance des magistrats fondée sur une sérieuse inviolabilité serait ainsi la première et la meilleure garantie de nos libertés. « Ils doivent demeurer stables et irrévocables pendant le temps qui leur est prescrit par la loi de l'Etat et ne pas être institués à tant tenu tant payé comme des valets (1) ». Gambetta, lui aussi, considérait l'inamovibilité du magistrat comme une garantie nécessaire pour les justiciables. « A coup sûr, disait-il, je ne voudrais pas d'un juge qui fût révocable à merci, qui fût un instrument dans les mains des gouvernants, qui n'eût d'autres jugements à rendre que des ordres à exécuter. Ce juge me ferait horreur et il ne soulèverait que mon dégoût et mes protestations (2). » L'inamovibilité est uniquement établie dans l'intérêt des justiciables, elle leur donne une garantie de l'indépendance et de l'impartialité des juges. Pour en refuser le bénéfice aux juges de paix, on invoque leur qualité d'officiers de police judiciaire ; en tant qu'auxiliaires du procureur de la république ils doivent rester soumis à une discipline exercée directement par le ministre de la justice, mais en fait, ce sont les parquets qui exercent sur eux cette surveillance continuelle que certains ont qualifiée du nom de *police* des juges de

(1) Loyseau, *Droit des offices*, V, chap. IV, § 63.

(2) Discours prononcé à Romans par Gambetta (septembre 1878).

paix. M. Bérenger trouve cet état de choses très critiquable ; selon lui, leurs fonctions d'officiers de police judiciaire ne sont pas absolument inconciliables avec l'inamovibilité ; en effet, le procureur de la république, au cas de résistance de leur part, aurait toujours le droit ou de les traduire disciplinairement devant la Cour pour les faire administrer et même suspendre, ou de les appeler, sous menace de déplacement, à s'expliquer devant le tribunal du département. D'ailleurs, ce que propose M. Bérenger n'est pas l'inamovibilité complète ; ce n'est, comme nous le verrons, qu'une quasi inamovibilité qui permette au juge de paix d'être à l'abri des révocations arbitraires et de s'affranchir des sujétions compromettantes.

Nous avons constaté que l'extension de la compétence des juges de paix entraîne nécessairement une réforme du personnel ; il conviendrait d'exiger de ces magistrats l'indépendance, la science, l'expérience et l'honorabilité que réclame une bonne organisation de la justice ; or, dans la législation actuelle, la plupart de ces qualités font défaut chez nos juges cantonaux ; quelle en est la raison ? Il faut, selon nous, la chercher dans l'insécurité de la fonction ; cette insécurité tient à ce que le juge de paix est exposé à être destitué sans autre motif que le bon plaisir des gouvernants, elle tient en outre à ce que les avantages que confère cette fonction sont insuffisants, son avenir trop borné. Tels sont les princi-

paux motifs qui font que le personnel des justices de paix est loin d'être à l'abri de toute critique ; on devra, lors de la prochaine réforme, prendre les mesures nécessaires pour assurer un meilleur recrutement de ces magistrats ; par suite, on devra augmenter leur traitement.

Dans l'état actuel de notre législation, les juges de paix sont très occupés, cependant leur situation pécuniaire laisse beaucoup à désirer, surtout en ce qui concerne les classes inférieures dont le traitement s'élève à 1.800 francs. M. Vallé, dans son remarquable rapport sur la proposition de loi de M. Million, constate avec juste raison que cet état de choses est absolument inacceptable. « De tous les fonctionnaires qui existent dans un chef-lieu de canton rural, le juge de paix est certainement celui qui est le moins rétribué, il l'est moins que le percepteur, moins que le receveur d'enregistrement, le receveur des contributions indirectes, le conducteur des ponts et chaussées, moins enfin que le receveur des postes et l'instituteur, car ces derniers sont logés ; il en est de même du brigadier de gendarmerie qui ne touche que 1.500 francs mais est logé avec sa famille.

Le traitement de nos magistrats cantonaux est donc aujourd'ui absolument insuffisant pour ne pas dire dérisoire ; il convient de le mettre en rapport avec la valeur actuelle de toutes choses nécessaires à la vie ; de plus, on propose d'augmenter la com-

pétence des juges de paix, il est rationnel d'élever en même temps leur traitement ; cette réforme offrira d'ailleurs l'avantage considérable de rendre plus nombreux les candidats aux fonctions de juge de paix, partant, d'en rendre le choix plus facile et meilleur. Le législateur s'est depuis longtemps déjà rendu compte qu'il importait de porter remède à cet état de notre législation ; le projet de M. Cazot disait dans son article 33 : Les juges de paix en résidence dans les villes où siège un tribunal auront un traitement égal à celui des juges de ce tribunal. Le traitement des juges de paix en résidence dans les autres cantons est porté à 3.000 francs. Les propositions de loi plus récentes se sont montrées moins généreuses à l'égard des juges de paix ; celles de M. Labussière et de M. Million se bornent à réclamer qu'on fixe le traitement minimum des juges de paix à 2.500 francs ; bien mieux, le projet de loi de M. Antonin Dubost et la proposition de loi de M. Godin ne parlent plus d'augmenter leur traitement. Cependant la Commission de la Chambre des députés, réunie en 1894, a jugé qu'il était indispensable de faire quelque chose dans ce sens ; elle avait pensé d'abord à accorder à tous les juges de paix un traitement égal par la suppression des classes, on aurait ainsi évité les compétitions si contraires à la dignité des magistrats ; mais ce système séduisant en apparence n'était pas réalisable en pratique ;

aussi la Commission s'est-elle résignée à réduire seulement le nombre des classes et à augmenter le traitement de ces magistrats.

Non seulement les juges de paix sont mal rétribués, mais encore ils ne peuvent pas améliorer leur situation, la magistrature cantonale est une carrière sans issue, aucun espoir d'avancement, aucun avenir pour celui qui s'est consacré tout entier à ces modestes fonctions ; il serait bon de la rendre accessible aux jeunes licenciés que l'on voit aujourd'hui rarement solliciter ce poste ; il suffirait de leur permettre, au bout d'un certain temps, d'être nommés dans les tribunaux de première instance ; leur séjour dans les justices de paix serait pour eux un stage fort utile, de nature à les initier à la pratique des affaires ; il y aurait toutefois des règles à établir pour fixer les conditions d'avancement.

§ IV. — *De l'extension de la compétence territoriale des juges de paix.*

Pour terminer ce chapitre il nous reste à dire quelques mots au sujet de l'extension territoriale du juge de paix que proposent certains auteurs. Cette réforme consisterait à charger, dans certains cas, le juge de paix du service de deux cantons ; elle a été

proposée tout d'abord par le projet de M. Cazot dont l'article 35 était ainsi conçu : Par décret rendu, le Conseil d'Etat entendu, le Président de la République peut soit charger un juge de paix du service de deux cantons limitrophes, soit autoriser un juge de paix à tenir, à certains jours déterminés, audience dans les communes autres que celles du chef-lieu de canton. Le juge de paix chargé du service dans deux cantons aura droit à une indemnité de déplacement qui sera fixée par le décret. Celui qui devra tenir une ou plusieurs audiences en dehors du chef-lieu de canton aura également droit à une indemnité qui sera supportée par les communes intéressées.

L'article 17 du projet de loi Humbert et l'art. 32 du projet Brisson reproduisaient la même disposition. La première partie de l'article 35 du projet Cazot visait la réunion de deux cantons sous la juridiction d'un même juge de paix. Faut-il approuver l'innovation proposée? Une commission parlementaire, réunie en 1888, ne l'a pas pensé et a repoussé l'article 32 du projet Brisson. M. Labussière, dans son rapport (1), combattit énergiquement cette proposition ; il faisait remarquer avec raison, que c'était mal choisir le moment de doubler l'étendue territoriale de la juridiction cantonale alors qu'il s'agissait d'augmenter sa compétence. Ce serait aller à l'en-

(1) Voir : Rapport de M. Labussière du 22 mars 1888. *Journal officiel*, Chambre. Documents parlementaires, 1888, p. 423.

contre du but cherché par les projets qui se proposent d'étendre, dans l'intérêt des justiciables, l'action de cette magistrature domestique ; en outre, cette réforme serait préjudiciable à la bonne administration de la justice ; il ne faut pas oublier, en effet, que les juges de paix dans l'état actuel sont déjà très occupés ; en dehors de leurs audiences à tenir, ils sont appelés chaque jour à se transporter dans des communes quelquefois éloignées du chef-lieu de canton pour procéder à l'apposition ou à la levée de scellés, à la plantation de bornes, à des visites de lieux ; or, il serait à craindre, si le juge de paix était chargé du service de deux cantons, qu'il ne fût insuffisant, et alors il se consacrerait presque entièrement à une partie de ses attributions au risque de négliger les autres ; ajoutons qu'on mettrait le canton où le juge de paix n'aurait pas sa résidence habituelle dans un état d'infériorité vis-à-vis de l'autre, ce qui ne serait pas sans soulever de nombreuses récriminations. La question nous paraît ne pas être dénuée d'intérêt à un moment où l'on voudrait augmenter l'importance du canton (1), le canton est avant tout en effet une circonscription judiciaire ; or, la réforme proposée en touchant à l'intégrité des cantons constitue un acheminement vers leur suppression. Mais la raison principale qui

(1) Voir : Proposition Boudenoot, journal *Le Canton*, n° du 14 novembre 1899.

nous fait combattre cette réforme, est qu'elle dénature le caractère de l'institution ; le juge de paix ne sera plus alors comme aujourd'hui à la disposition des justiciables ; le magistrat sédentaire aura fait place au magistrat ambulant qu'on ne saura jamais trouver puisqu'il perdra la plupart de son temps en déplacement ; ceux qui auront besoin de ses conseils frapperont à son cabinet, mais en vain ; un des principaux avantages de la justice cantonale aura disparu.

Cette mesure a cependant séduit bon nombre de magistrats et de jurisconsultes. Il existe en faveur de la réunion de deux cantons limitrophes, sous la juridiction d'un seul juge de paix, une raison qui a déterminé tous ceux qui l'ont proposée : c'est une raison d'économie qui permettrait d'élever le traitement des magistrats maintenus en fonctions. Mais, comme le fait remarquer fort justement M. Vallé, l'économie serait de bien mince importance et plus apparente que réelle. En effet, d'après le calcul fait lors de la discussion du projet de loi de M. Labussière, sur 2.881 cantons, 157 seulement pourraient être réunis à des cantons voisins, et comme le juge de paix qui ferait le binage toucherait une indemnité minima de 600 francs, il en résulterait une économie d'environ 300.000 francs ; un si faible avantage ne mérite pas qu'on y sacrifie la bonne administration de la justice. M. Picot se range à cet avis et apprécie ainsi

cette réforme : « Les partisans de l'union ne signalent qu'un seul avantage, ils espèrent un juge de paix plus capable et mieux rétribué. En regard, que d'inconvénients : Si le juge ne se déplace pas, les justiciables sont forcés de doubler leurs voyages ; si le juge de paix doit siéger alternativement dans chacun des chefs-lieux, le danger est d'une autre nature ; il est de l'essence de cette magistrature de se trouver toujours à la disposition du plaideur embarrassé ; il faut que l'habitant des campagnes, en se rendant à la ville, puisse joindre aisément celui auquel il a hâte de demander conseil. Or, les voyages éloignent sans cesse le magistrat de son cabinet ».

Les observations que nous venons de présenter ne s'appliquent que s'il s'agit de cantons ruraux.

Une autre proposition, moins radicale, de M. Labussière, fut acceptée par la Commission chargée de l'étude de ce projet, elle décidait que lorsqu'une ville se trouverait divisée en plusieurs cantons, deux cantons pourraient être réunis sous la juridiction d'un seul juge de paix.

Cette innovation ne présentait pas les mêmes inconvénients que celle tendant à la réunion des cantons ruraux ; il n'y avait pas lieu à indemnité de déplacement, il en résultait, par suite, une économie plus considérable, qu'on a évaluée à 340.000 francs environ.

Mais lors de la discussion de cette proposition devant la Chambre, le 23 février 1891, un amendement

de M. Maurice Faure, amendement qui fut adopté par la Commission, décida qu'on pourrait même opérer la réunion de deux cantons ruraux, mais à cette faculté on mit trois conditions : 1° il faut que les facilités de communication entre les deux cantons permettent d'opérer cette réunion sans causer trop de pertes de temps au juge de paix; 2° il faut que les deux cantons soient limitrophes; 3° il faut que la population des deux cantons ne soit pas supérieure à 15.000 habitants.

Le législateur a mis plus d'entraves à la réunion de deux cantons ruraux qu'à celle des cantons urbains, il a pensé avec raison, ce nous semble, qu'il y aurait plus d'inconvénients dans le premier cas que dans le second. Le projet de M. Antonin Dubost et celui de M. Labussière font cette même distinction. Nous nous rallions sur ce point à cette opinion, nous considérons, en raison des motifs que nous avons signalés, qu'il ne faut autoriser la réunion de deux cantons ruraux sous la juridiction d'un seul juge que très exceptionnellement et après mûre réflexion.

La deuxième partie de l'article 35 du projet Cazot, que nous avons reproduit plus haut, avait pour but d'autoriser le juge de paix à tenir, à certains jours, audience dans les communes autres que celles du chef-lieu de canton. Cette disposition a été reproduite dans divers projets, notamment dans celui de M. Antonin Dubost (art. 18), puis elle en a été distraite

pour faire l'objet d'une proposition spéciale qui est devenue la loi du 21 mars 1896 (1). Aux termes de cette loi, intitulée *loi relative à la tenue, par les juges de paix, d'audiences foraines,* le président de la République peut, par décret rendu, le Conseil d'Etat entendu, l'autoriser à tenir des audiences supplémentaires en des communes autres que le chef-lieu de canton. Le juge de paix et son greffier recevront dans ce cas, et lorsqu'il y aura lieu à déplacement de leur part, une indemnité qui sera supportée par les communes intéressées. Le rapporteur de la loi nous explique sa raison d'être ; elle se justifie par ce fait qu'il existe, dans de nombreuses régions de la France, et plus particulièrement dans le département de la Seine, des communes importantes éloignées du chef-lieu de canton, où il serait utile que le juge de paix pût se transporter périodiquement pour y tenir audience. La justice se trouverait ainsi rapprochée des justiciables, ce qui éviterait pour eux des pertes de temps et des déplacements onéreux.

Inspirée par le désir de mettre le plus possible le juge à la portée du justiciable, cette réforme répond parfaitement au but de l'institution, aussi nous ne pouvons que l'approuver.

(1) Présentée à la Chambre des députés par M. Trarieux, ministre de la Justice le 19 février 1895 : *Journal officiel* du 19 mars, p. 213. Rapport de M. Vallé du 30 mars. *Officiel*, du 26 avril, page 350.

CHAPITRE IV

—

DROIT COMPARÉ

Des juridictions inférieures dans quelques législations étrangères.

—

I. Des justices of the peace en angleterre. — II. Des tribunaux de bailliage en allemagne. — III. De la juridiction du préteur en italie.

Nous avons examiné les principales raisons invoquées par les partisans de l'extension de la compétence des juges de paix, il nous reste un dernier argument à réfuter, c'est celui tiré de la comparaison de notre législation avec les législations étrangères. La plupart d'entre elles confèrent aux tribunaux correspondant à nos justices de paix des pouvoirs plus étendus que notre législation actuelle et sont très satisfaits des résultats obtenus ; pourquoi, dit-on, ne

pas suivre, alors, l'exemple qui nous est donné, et pourquoi ne pas profiter d'une expérience faite avec succès par nos voisins. Telle est la thèse soutenue par presque tous les auteurs des projets de loi (1).

Nous croyons qu'il n'est pas impossible de démontrer l'inexactitude de cette argumentation ; mais pour le faire, il nous est indispensable d'étudier au moins d'une façon sommaire, les juridictions inférieures qui paraissent correspondre à nos tribunaux cantonaux dans quelques pays ; nous nous occuperons seulement des législation anglaise, allemande, italienne (2).

§ 1. — *De la juridiction des judges of the peace en Angleterre.*

La magistrature anglaise comprend deux catégories distinctes : 1° les juges proprement dits; — 2° les juges de paix ou magistrats.

Quelle est la place occupée par ces derniers dans la législation anglaise, y a-t-il lieu de les assimiler à nos juges de paix ou ne faut-il pas, au contraire, constater d'importantes différences ?

(1) Exposé des motifs du projet Cazot, *Journal officiel*, 1881. Documents parlementaires, p. 392.

(2) Nous ne nous occuperons pas des juges de paix algériens qui sont soumis à une organisation spéciale.

Tel va être l'objet de nos recherches. Mais tout d'abord il convient de faire une remarque générale qui offre un intérêt considérable : L'institution des judges of the peace, ainsi que nous le verrons, est intimement liée à la politique et à l'organisation sociale du royaume.

Elle remonte à 1360, au règne d'Edouard III (1), mais l'origine de cette juridiction paraît déjà se trouver dans un acte de 1327, encore actuellement en vigueur, aux termes duquel le roi « pour mieux garantir et conserver la paix publique » décide, avec l'assentiment du parlement, qu'il y aurait « dans chaque comté, des hommes probes et respectueux, des lois ne soutenant pas le mal, *no baretors*, et spécialement chargés de maintenir l'ordre. »

Plus tard, en 1360, une loi qui donnait satisfaction à de longues réclamations décidait que dans chaque comté un lord et deux ou trois des habitants les plus considérables seraient chargés, avec quelques autres personnes connaissant les lois, de maintenir l'ordre et de juger les crimes et les délits. — Le nombre des juges de paix fut successivement augmenté dans la suite.

Investis d'abord d'attributions de police, on leur confia, plus tard, des fonctions administratives et ju-

(1) Gneist, *Constitution communale*, traduction Hippert, p. 232 à 239.

Arminjon, *Thèse*, p. 18 et s.

diciaires ; ces magistrats rendaient la justice gratuitement, ils occupaient une situation considérable, et pendant des siècles, ils furent l'âme même du comté (1) ; aujourd'hui encore, bien que leurs pouvoirs aient été diminués par une loi de 1888, ils sont des personnages jouissant d'une influence prépondérante dans le pays.

Comme lors de leur création, ce qui caractérise la juridiction des judges of the peace, c'est surtout le souci de la paix publique ; à côté, ils ont des attributions d'ordre administratif et d'ordre judiciaire, leurs décisions sont : 1° des ordonnances orders ; 2° des condamnations « convictions », sentences revêtues d'un caractère judiciaire ; — ils sont chargés de l'instruction préparatoire des affaires criminelles. Statuant à plusieurs, ils constituent une « cour de juridiction sommaire », et sont chargés comme tels de réprimer un grand nombre d'infractions qui correspondent à nos contraventions de police.

En matière civile, ils ont à connaître notamment, des difficultés entre patrons et ouvriers relativement au contrat de louage d'ouvrage, lorsqu'il ne s'agit pas d'une somme supérieure à dix livres sterling (250 fr.), — des actions en recherche de paternité ; ils peuvent rendre des ordonnances enjoignant à

(1) Voir : Vauthier, *Le Gouvernement local de l'Angleterre*, p. 52. Voir aussi de Franqueville, *Système judiciaire de la Grande-Bretagne*, t. I, p. 404 et s.

celui qui est reconnu père de l'enfant de payer la pension alimentaire nécessaire à l'entretien de cet enfant.

Ils connaissent encore de certaines contestations entre propriétaires et locataires, des difficultés auxquelles peuvent donner lieu les saisies mobillières, — des demandes d'expulsion ; — des différends entre sociétés de secours mutuels ; — des différends sur les salaires des artisans et des ouvriers de fabrique jusqu'à 5 livres sterling, enfin ils statuent sur l'indemnité due au cas d'expropriation pour utilité publique si le dommage est inférieur à 50 livres.

L'idée générale à laquelle se rattachent les diverses attributions des juges de paix, c'est qu'il importe que l'ordre public ne soit pas troublé.

Depuis longtemps il est d'usage de nommer un nombre illimité de Judges of the peace (1), ces nominations ne sont pas faites à titre individuel ; à intervalles assez éloignés, le souverain ordonne au lord chancelier d'émettre des lettres patentes, scellées au grand sceau, pour constituer une Commission de paix dans un comté ; en fait, c'est le lord chancelier qui choisit les magistrats sur la proposition qui lui en est faite par le lord lieutenant du comté. Au Moyen Age, les juges de paix étaient recrutés, presque exclusivement, parmi les riches

(1) On estime leur nombre total à 20.000, mais 9.000 n'exercent pas leurs fonctions.

propriétaires; actuellement encore, presque tous les hommes, jouissant d'une certaine situation sociale et qui forment l'élite de la population du comté, reçoivent le titre de magistrat (Judge of the peace), c'est pour eux un honneur. Mais, à la vérité, beaucoup d'entre eux ont cette qualité sans en remplir les fonctions; il leur faut, pour pouvoir exercer, lever l'acte de leur inscription et avoir obtenu un writ of dedimus potestatem; en outre, ils doivent prêter trois serments : celui de qualification, celui de fidélité au souverain (allégeance) et enfin le serment professionnel.

La durée des fonctions dépend du bon plaisir du roi. La seule condition pour pouvoir être désigné au choix du lord chancelier était une condition de fortune ; cependant, sous le règne de Richard II, une loi décidait que les magistrats seraient nommés dans tous les comtés et choisis parmi les plus capables chevaliers, esquires et gentlemen du royaume, et Henri V recommandait de prendre les juges de paix parmi les personnes les plus capables du comté, sur l'avis du chancelier et du Conseil du roi. Cette tradition s'est maintenue, mais aujourd'hui encore, la principale condition, pour être nommé juge de paix, est de posséder un revenu foncier net de 100 livres sterling (2.500 francs) provenant, soit d'une terre franche « freehold, » soit d'un copyhold, soit d'un bien tenu à bail pour plus de 21 ans.

Est considéré comme satisfaisant à la loi, celui qui a une expetatise (remainder, reversion) sur un revenu foncier de 300 livres; enfin, depuis une loi de 1875, peut également être nommé juge de paix, celui qui occupe dans le comté, depuis plus de deux ans, une maison taxée à raison d'un revenu de 100 livres, mais à condition de résider dans le comté; cette obligation n'est pas imposée dans les autres cas.

Un certain nombre de personnes reçoivent le titre de juge de paix sans satisfaire aux conditions que nous venons d'énumérer; ce sont : les pairs du royaume, leurs fils aînés et héritiers présomptifs, les membres du Conseil privé, les juges des Cours supérieures.

Il y a même quelques hauts dignitaires auxquels le titre de juge de paix est conféré de plein droit; c'est ainsi que la loi du 5 mars 1894 confère cette qualité aux présidents des conseils de district pendant la durée de leurs fonctions.

D'autre part, quelques emplois publics ou privés, impliquant une espèce de subordination, sont jugés incompatibles avec les fonctions de magistrats.

Les conditions que nous avons relatées plus haut ne concernent que les juges de paix du comté; dans les bourgs et cités, il existe des juges de paix dont le recrutement est beaucoup plus facile (1),

(1) Voir : Glasson, *Revue de droit public*, 1895, p. 40.

il suffit qu'ils résident à une distance n'excédant pas 11 kilomètres des limites du bourg ou qu'ils occupent une maison, magasin ou autre propriété dans ces mêmes limites, il n'est pas nécessaire qu'ils soient pris parmi les bourgeois; leur compétence est moins étendue que celle des juges de paix de comté, et ils ne peuvent siéger aux sessions trimestrielles.

Le principe, c'est que le personnel des justices de paix de comté est constitué essentiellement par l'aristocratie terrienne du royaume, que le titre de magistrat est pour les grands seigneurs une dignité honorifique en même temps qu'un moyen de se préparer à la vie publique.

Aucune condition de capacité ou d'instruction n'est exigée du magistrat anglais ; il lui suffit d'être un gentleman ; mais en fait, la plupart du temps, ces gentlemen ont reçu, à l'Université, une culture assez raffinée (1), ils forment la classe la plus instruite du royaume ; de plus, ils ont toujours eu à cœur de s'acquitter de leur tâche avec un rare dévouement et une grande impartialité.

Signalons enfin une particularité de la législation anglaise : les fonctions de juge de paix sont purement gratuites, cette gratuité est aujourd'hui prescrite par la loi (2).

(1) Vauthier, *Loc. cit.*, p. 60.

(2) A l'origine les juges de paix touchaient une indemnité, ils y ont renoncé petit à petit.

Les juges de paix de comté se réunissent quatre fois par an dans l'une des villes du comté ; ces réunions forment ce qu'on appelle les sessions trimestrielles ou quarter sessions, et jugent les affaires les plus difficiles ; quant aux affaires moins importantes, elles sont jugées par le juge de paix seul, mais sa compétence ne s'étend pas au delà de la circonscription ou « division » où il réside. Chaque comté se divise, en effet, en un certain nombre de districts que l'on appelle divisions.

Les juges de paix, réunis en quarter sessions, sont chargés de fixer et au besoin de modifier les limites des divisions entre lesquelles se répartit le territoire du comté. L'ensemble des magistrats attachés à une circonscription forme le banc « bench » de la division.

Les juges de paix de la division choisissent l'un d'entre eux comme président ou chairman.

La Cour des sessions trimestrielles juge tous les délits d'une certaine gravité et les crimes les moins sérieux.

A côté du juge de paix, il est un auxiliaire précieux, le clerk of the peace, sorte de secrétaire greffier nommé par le lord lieutenant ; son traitement, généralement assez élevé, peut atteindre 1.200 livres (30.000 fr.) ; il fait fonctions de greffier aux sessions trimestrielles, mais en fait il a la direction de différents services.

Les Judges of the peace, comme nos magistrats cantonaux, ne sont pas inamovibles ; le lord chancelier a le droit de les révoquer à son gré, mais en fait sauf les cas très rares où ils sont ainsi frappés, ils exercent leurs fonctions toute leur vie, ou du moins aussi longtemps qu'ils réunissent les conditions exigées par la loi ; en outre, depuis le commencement du siècle dernier la mort du souverain ne fait pas cesser *ipso facto* leurs pouvoirs. Néanmoins il faut reconnaître que les juges anglais jouissent d'une indépendance beaucoup plus grande que nos magistrats ; bien que tenant leur nomination du souverain, leur richesse, leur situation sociale les empêche de devenir les dociles instruments du pouvoir. Leur autorité est restée forte et respectée, c'est qu'en effet le pays a confiance en ces magistrats, ils ont rendu des services incontestables, ils ont contribué pour une large part au succès du gouvernement parlementaire et au développement des libertés politiques ; l'impartialité est devenue pour eux une loi supérieure qu'ils se font un devoir d'observer scrupuleusement, à quelque opinion qu'ils appartiennent. Aussi les Anglais se sont toujours fait une très haute idée de leur justice : « La justice est rendue dans ce royaume immaculée, sans tache et au-dessus de tout soupçon. Il n'est pas un être humain dont le sourire ou le froncement de sourcils, pas de gouvernement, qu'il soit conservateur ou libéral, dont la faveur ou la défaveur

puisse faire battre le pouls d'un juge d'Angleterre sur son siège ou faire pencher de l'épaisseur d'un cheveu le constant équilibre des balances de la justice ».

Malgré toute la confiance des justiciables dans leurs juges, la loi leur offre encore un recours contre les décisions du juge de paix, ils peuvent s'adresser à la Haute Cour de justice, c'est-à-dire aux juges de la division du Banc de la Reine, mais ce contrôle de la Haute Cour ne sert qu'à prévenir les excès de pouvoir et les illégalités proprement dites ; les juges de paix restent complètement libres dans l'appréciation des faits et la suprême garantie des justiciables consiste plutôt dans le mérite et l'honorabilité de ces magistrats qui se font une si belle conception de la justice.

L'institution des juges de paix a ainsi été une véritable école politique pour les classes élevées. Depuis son origine, la Chambre des communes s'est recrutée en grande partie parmi les juges de paix; leur rôle de députés n'était alors que la continuation de leur carrière politique commencée dans l'administration du comté. Mais aujourd'hui l'ordre politique en Angleterre est soumis à une transformation profonde, les institutions semblent vouloir se dépouiller du caractère aristocratique dont elles étaient empreintes pour se démocratiser. Aussi il ne faut pas s'étonner que le pouvoir des juges de paix ait

été depuis longtemps un objet de scandale aux yeux des libéraux anglais. Ceux-ci se plaignent que les passions politiques ne restent pas complètement étrangères à la nomination des magistrats et que les lords lieutenants recommandent des candidats appartenant à l'opinion conservatrice, et ils ont demandé que les deux partis politiques fussent également représentés dans les magistrats de comté. « L'institution, disait Stuart Mill, est en désaccord avec tous les principes qui forment la base d'un gouvernement libre ».

Malgré les vives attaques dont les juges de paix ont été l'objet, ils n'en sont pas moins restés des personnages considérables, aujourd'hui comme lors de leur création, ils sont surtout les défenseurs attitrés de l'ordre public, cependant il nous faut reconnaître qu'ils ont perdu de leur autorité ; leurs pouvoirs ont été diminués d'une façon notable. Une loi de 1888 a restreint la compétence des sessions trimestrielles et ravi aux juges de paix quelques-unes de leurs prérogatives importantes en ce qui concerne les affaires locales ; une autre loi plus récente de 1894 est venue aussi diminuer leurs attributions administratives. Il faut s'attendre à de nouvelles récriminations de la part des libéraux anglais. Ce n'est pas que la démocratie cherche à détruire l'institution, elle voudrait seulement modifier le mode de recrutement des magistrats de comté,

elle voudrait enlever à ce corps son caractère d'ordre aristocratique, elle propose la suppression du cens, et réclame que la fonction du juge du paix devienne accessible à tous, même aux ouvriers ; certains vont même jusqu'à réclamer son élection par le peuple, M. Stead, dans la *Revue des Revues* (1) s'exprime à ce sujet de la façon suivante : « La prépondérance excessive sur le county bench d'un parti, d'une secte, d'une catégorie spéciale n'a pas seulement affaibli la confiance du public dans l'administration de la justice ; elle a également fait obstacle à ce sentiment de responsabilité locale qui est le salut des institutions démocratiques. Il est manifeste que la *property qualification* requise pour occuper l'office de magistrat, doit être réduite avant que les juges de paix puissent être recrutés dans toutes les classes de la population ».

Il nous paraît intéressant de rapprocher de cette opinion celle professée au commencement du siècle dernier par M. Canning; nous pourrons constater quelle haute idée on se faisait alors de la juridiction des juges de paix, et quel changement s'est opéré dans les idées depuis cette époque : « On peut, disait l'auteur dont nous venons de parler, nommer une nouvelle Chambre des communes, le souverain peut créer de nouveaux pairs, on peut trouver de nouveaux hommes d'Etat mais le jour où vous aurez

(1) Stead, *Review of reviews*, 1893, p. 586.

détruit ce que l'on ne pourra jamais remplacer, cette distribution volontaire et gratuite de la justice ; le jour où vous aurez excité le public contre ce qui est peut-être le seul reste d'une autorité naturelle, le jour où vous aurez dégoûté et découragé ce dévouement ingrat, ce sacrifice gratuit de temps et de dérangement, cet hommage bénévole que le pouvoir et la richesse rendent aux intérêts des humbles et des pauvres qui sont les traits caractéristiques du magistrat de comté, le jour où ce lien qui unit les classes élevées aux classes inférieures de la société aura disparu, vous aurez, par ce seul acte, plus fait pour désorganiser l'Etat que les réformateurs radicaux ne pourront jamais faire avec leurs déclarations violentes et avec leurs piques lorsqu'ils s'en serviront (1).

Par le rapide exposé qui précède, nous voyons quels sont les principaux caractères de l'institution des Judges of the peace en Angleterre ; choisis parmi les gros propriétaires qui forment l'aristocratie terrienne du royaume, ces magistrats sont destinés pour la plupart à devenir des hommes politiques ; ils recherchent ces fonctions, qu'ils considèrent comme la meilleure préparation à la vie publique, pour y acquérir l'expérience que donne le contact des affaires et se parer ensuite de ce titre

(1) Discours prononcé le 24 novembre 1819 par M. Canning.

honorifique qui semble les recommander au choix des électeurs.

A ces divers points de vue, et à d'autres encore, il y a de nombreuses différences à signaler avec nos magistrats cantonaux.

Les Judges of the peace sont avant tout des conservateurs de la paix dans le sens le plus large du mot (1), ce sont les plus anciennes de leurs fonctions, et les seules qu'ils exerçaient à l'origine.

Il en est tout autrement des juges de paix français, leurs attributions de police sont loin d'avoir cette importance, c'est surtout leur pouvoir conciliateur qu'on a voulu rendre prédominant lors de leur création.

Le titre de juge de paix est envisagé comme un honneur en Angleterre ; en France, au contraire, ces fonctions sont assez peu considérées, en tout cas peu recherchées, et si la politique n'est pas toujours étrangère à la nomination de ces magistrats, ainsi que nous l'avons constaté, le législateur a du moins pris des mesures pour les empêcher d'user de leur influence dans un but politique.

En ce qui concerne les conditions à exiger de ces juges, l'âge de trente ans est chez nous la seule condition requise, la loi anglaise se contente de l'âge de

(1) Voir : Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, p. 488 et s.

vingt-et-un ans, mais exige, en outre, des conditions de cens assez difficiles à remplir.

Nos juges de paix touchent un traitement assez peu élevé et variable avec la classe à laquelle ils appartiennent ; en Angleterre, leur justice est purement gratuite.

Enfin les magistrats anglais, bien que nommés par le gouvernement et révocables à sa volonté comme en France, jouissent néanmoins, en fait, d'une indépendance plus complète et font preuve d'une impartialité que tout le monde reconnaît ; à ce point de vue, nous sommes obligés de nous reconnaître dans un état d'infériorité notable vis-à-vis de nos voisins.

Est-ce à dire que l'institution anglaise soit préférable à la nôtre, et qu'il y ait lieu d'y faire des emprunts pour la réorganisation de nos justices de paix ? Nous ne le pensons pas ; nous croyons qu'il est difficile de comparer ces deux législations animées d'un esprit absolument différent ; les juges de paix anglais, en effet, n'ont de commun avec les nôtres que le nom, le système anglais appliqué en France serait vu avec défaveur, parce qu'il serait contraire à notre organisation sociale et à nos mœurs, par suite, il ne saurait produire que de mauvais résultats. Comme l'a fait remarquer M. Ernest Bertrand (1), après les réformes projetées en Angle-

(1) Voir : *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1873, p. 407.

terre, les institutions judiciaires de ce pays se rapprocheront singulièrement des nôtres, au moins quant à la forme et à la hiérarchie ; ce fait, dit l'auteur, a une importance sur laquelle il est peut-être utile d'insister au moment où en France on veut toucher aux institutions judiciaires. Parmi les réformes proposées, il y en a plusieurs qu'on allait emprunter à l'Angleterre et que l'Angleterre rejette aujourd'hui. Ainsi, on proclamait, en France, qu'il fallait enlever au gouvernement la nomination des magistrats ; en Angleterre, on la lui attribue maintenant exclusivement, et l'on abolit toutes les juridictions électives, notamment les juridictions municipales. On proposait la suppression d'un grand nombre de tribunaux, sans se préoccuper des inconvénients de trop centraliser la justice ; c'est pour décentraliser la justice, pour l'amener à la porte de chaque justiciable, que les Anglais se décident à sacrifier leurs vieilles institutions vénérées. On voulait supprimer les Cours d'appel, les Anglais les instituent. On soutient en France que la perspective d'un avancement est une cause de corruption pour la magistrature ; en Angleterre, on demande l'avancement organisé pour les magistrats comme un encouragement à bien remplir leurs fonctions et une juste récompense des services rendus. »

Ces diverses considérations nous permettent de conclure qu'il y a fort peu de chose à emprunter à la

législation anglaise, concernant les Judges of the peace, pour améliorer notre institution.

§ II. — *Des tribunaux de bailliage en Allemagne*

Au premier échelon de la hiérarchie judiciaire en Allemagne, on trouve deux sortes de tribunaux ayant des attributions d'un ordre absolument différent : ce sont les tribunaux de bailliage (amtsgerichte), qui sont chargés de la juridiction civile, et les tribunaux d'échevins qui jugent les affaires criminelles. Ces derniers tribunaux se composent du juge de bailliage et de deux échevins tirés au sort parmi les noms inscrits sur les listes dressées par l'administration municipale ; ils connaissent des contraventions et de certains délits peu importants, toujours à charge d'appel.

Le tribunal de bailliage ou tribunal civil se compose d'un juge unique comme notre juge de paix ; c'est là le caractère particulier de cette justice (1) ; plusieurs juges peuvent cependant être attachés au même tribunal quand celui-ci est trop chargé d'affaires ; mais ils ont tous une situation indépen-

(1) *Bulletin de la Société de Législation comparée*, année 1876, p. 120.

dante, ils se répartissent entre eux les diverses catégories d'affaires et jugent séparément.

Le tribunal de bailliage connaît sauf appel : 1° De toute demande civile ou commerciale, mobilière ou immobilière dont l'objet n'excède pas 300 marks (375 francs) ; 2° et quelle que soit la valeur : des contestations entre propriétaires et locataires concernant la délivrance, la jouissance et l'évacuation des lieux loués — des contestations entre maîtres et domestiques, patrons et ouvriers ; des contestations pour dommage causé par le gibier ; des demandes fermées en cas de la procédure spéciale dite procédure de sommation, qui doit être suivie en cas de perte de titres ou de valeurs.

Des contestations entre voyageurs et hôteliers, voituriers bateliers relatives aux dépenses d'hôtellerie, frais de transport des voyageurs et de leurs bagages.

Des contestations relatives aux vices de bestiaux.

Des demandes fondées sur des relations illégitimes.

Des actions possessoires. — Des actions provocatoires, c'est-à-dire ayant pour but de faire déclarer l'existence ou l'inexistence d'un rapport de droit, la valeur ou la fausseté d'un titre alors qu'aucun adversaire ne se présente contre qui le procès puisse être dirigé.

Sa compétence s'étend d'une façon générale à toutes les affaires qui, par leur nature ou leur peu

d'importance, exigent une décision rapide et peu coûteuse.

La procédure devant le tribunal de bailliage est en effet assez simple ; des conclusions ou autres écritures préparatoires ne sont pas exigées, les parties peuvent se présenter elles-mêmes, elles n'ont pas besoin du ministère d'un avoué.

Le juge de bailliage est en outre chargé, par le code de procédure civile et par les lois locales d'un grand nombre de fonctions accessoires, il prend part à la confection des listes d'échevins et de jurés et exécute des commissions rogatoires en matière civile et criminelle ; au civil, c'est le juge de bailliage qui ordonne les mesures d'exécution forcée, les saisies d'immeubles, les saisies de créances et de droits incorporels ; il autorise la délivrance d'une seconde grosse notariée et préside à la distribution des deniers provenant de la vente d'objets mobiliers saisis ; — il ordonne le séquestre et la contrainte par corps ; — il connaît des difficultés que peut soulever l'exécution forcée et dans quelques états il préside à la vente forcée des immeubles.

A côté de sa juridiction contentieuse le juge de bailliage, comme notre juge de paix, est chargé d'actes de juridiction gracieuse ; il tient les registres du commerce, des dessins et modèles industriels et des sociétés, le livre de mutation des immeubles, le registre des navires ; il remplit les fonctions de nos

conservateurs d'hypothèques, tient les livres hypothécaires avec l'assistance d'un greffier qui expédie les écritures.

Il est aussi le protecteur des incapables, il intervient dans la plupart des actes qui concernent la tutelle, préside le conseil de famille, nomme le tuteur, surveille son administration, le révoque au besoin ; il l'autorise à faire certains actes de gestion qu'il contrôle en provoquant une reddition de compte. Ce juge est aussi chargé de la surveillance des fondations et d'homologuer les fidéicommis, ses pouvoirs en matière d'actes de l'état civil sont très étendus. Les demandes en interdiction pour cause de démence ou de prodigalité sont portées devant lui ; il y répond par une simple ordonnance. Il reçoit les testaments et autres actes de dernière volonté, en conserve le dépôt et les ouvre après le décès du testateur ; il reçoit également les renonciations à succession, les acceptations sous bénéfice d'inventaire, procède aux partages de succession, et délivre les certificats d'héritier. Il remplit dans certains cas le rôle de notaire ; c'est ainsi qu'il reçoit les actes de vente, d'échange, de donation, etc.

Le juge de bailliage, comme notre juge de paix, a aussi le pouvoir de concilier. Ce droit ne lui est pas conféré par le Code ; mais la loi judiciaire de tous les Etats confédérés l'a consacré en créant ce qu'on appelle « les autorités de conciliation ».

A ce sujet il y a une différence importante à signaler avec la législation française. En Allemagne, le préliminaire de conciliation n'est pas obligatoire en matière civile, il est seulement facultatif, ainsi que le constate l'article 471 du Code de procédure qui autorise le demandeur à citer son adversaire en conciliation devant le juge de bailliage ; ajoutons qu'en pratique les parties usent rarement de cette faculté.

Tous les jugements, décisions ou ordonnances du tribunal de bailliage sont toujours rendues en premier ressort, l'appel est possible dans tous les cas et sert de palliatif aux dangers qui peuvent résulter d'un tribunal composé d'un juge unique. L'appel est porté devant le tribunal régional.

Outre cette possibilité d'appel qui constitue déjà une garantie sérieuse pour les justiciables, le législateur allemand a voulu multiplier les garanties nécessaires à ces derniers pour leur procurer une bonne justice ; il a pris dans ce but toutes les mesures propres à assurer l'indépendance absolue du magistrat.

Cette idée semble avoir été sa préoccupation principale (1), on en peut juger à la lecture de l'article 1er du code de procédure civil allemand : « La justice est rendue par des tribunaux indépendants soumis à la loi seule ».

(1) Dubarle, *Code d'organisation judiciaire allemand*, p. 63 et s.

Soustraire la magistrature à l'action du pouvoir, empêcher l'ingérence de l'administration dans les tribunaux, veiller en un mot non seulement à ce que le juge statue avec impartialité mais encore à ce que cette impartialité ne soit même pas suspectée, tel a été le but poursuivi par les législateurs allemands.

Pénétrés de cette idée qu'une bonne organisation judiciaire exige avant tout la capacité et l'indépendance du juge, qu'avec des juges capables et indépendants la pratique libre et éclairée corrige les défauts de la loi, qu'à l'inverse la servilité ou l'ignorance corrompt et paralyse les meilleures institutions, les rédacteurs du Code ont fait tous leurs efforts pour chasser la politique du prétoire et conférer aux magistrats la sécurité indispensable pour rendre une bonne justice, ils les ont dotés de l'inamovibilité. Ce privilège leur a été reconnu comme un véritable besoin social. « Sans l'inamovibilité, dit M. Dubarle (1), toutes les lois judiciaires restent sans valeur, il n'est plus de liberté pour les personnes ni de sécurité pour les intérêts, souvent il n'est plus de justice ; et ce qui est plus grave, il n'est plus chez un peuple de foi dans l'indépendance des tribunaux, de respect et d'autorité pour les arrêts qu'ils rendent. »

Les juges sont nommés à vie, ils ont un droit acquis non seulement à la fonction, mais encore à la

(1) Dubarle, *loc. cit.*, p. 65.

résidence, ils ne peuvent être déplacés, suspendus, révoqués ou mis à la retraite que par une décision judiciaire.

Quant aux conditions exigées des juges des tribunaux de bailliage, elles sont plus rigoureuses que celles exigées de nos juges de paix, ils sont mis sur un pied presque complet d'égalité avec les juges des tribunaux régionaux, ils sortent du même recrutement, ils sont inamovibles, ils ont même titre, même rang, même indépendance, mêmes garanties et dans presque tous les Etats le même traitement (art. 8 et 10, loi du 24 avril 1878) ; ils peuvent être appelés à remplacer près les tribunaux régionaux un juge empêché et dans quelques Etats, en Prusse notamment, ils peuvent, dans certains cas, être appelés à siéger au tribunal supérieur. La loi a voulu assurer aux juges de bailliage une situation convenable et cela afin d'étouffer chez eux un désir immodéré d'avancement qui les pousserait à abandonner leur siège pour un autre plus avantageux et à compromettre leur indépendance pour arriver à ce résultat.

Le candidat aux fonctions de juge doit avoir suivi les cours de droit d'une Université allemande pendant trois ans, ce délai peut être réduit à dix-huit mois si le candidat passe le reste du temps exigé dans une université étrangère.

Ce temps d'études achevé, deux examens et un stage lui sont imposés.

Le premier examen sert à constater s'il doit être admis au stage ; il est passé devant un jury composé de quatre membres pris parmi les professeurs de droit, les magistrats et les avocats. Si le candidat le subit avec succès, il peut être admis au stage à condition, toutefois, qu'il en soit jugé digne. Il ne suffit pas, en effet, de posséder les connaissances scientifiques nécessaires, on exige encore des garanties d'un autre ordre, il faut la dignité. Le jeune homme qui aspire à entrer dans la magistrature doit préalablement envoyer au premier Président du ressort où il habite les pièces justificatives de ses aptitudes. Le premier Président examine surtout si le jeune aspirant offre des garanties morales suffisantes, quelles sont ses relations, à quelle famille il appartient et si ses antécédents sont irréprochables. En outre, le candidat doit déclarer qu'il n'a pas de dettes et qu'il peut subvenir à ses besoins pendant cinq ans.

Celui qui est admis au stage reçoit le titre de Referendar, titre d'ailleurs purement honorifique. La durée du stage est de trois ans au minimum et pendant ce temps le futur magistrat est attaché, avec des fonctions diverses, à un tribunal, au cabinet d'un avocat, ou au parquet d'un procureur général ; il s'initie ainsi à tous les actes de la vie judiciaire et complète par des études pratiques la théorie enseignée à l'Université. Son stage ter-

miné, il subit un dernier examen à Berlin, devant un jury composé de treize conseillers à la Cour et d'un professeur de droit ; cet examen comprend un travail sur une question de droit qu'il a pu étudier à l'avance, puis on lui donne à examiner le dossier d'une affaire litigieuse dont il doit rédiger le jugement. S'il subit ces épreuves avec succès, le Referendar reçoit le titre d'assesseur qui lui ouvre les portes de la magistrature.

Comme nous l'avons vu plus haut, le tribunal de bailliage se compose d'un juge unique ; mais en fait, dans les ressorts très étendus, dans les villes notamment, un seul juge ne pouvant suffire aux devoirs de sa fonction, on en a créé plusieurs, mais ils restent indépendants les uns des autres, ils se répartissent le travail soit par subdivision géographique, soit par catégorie d'affaires, mais ils statuent toujours seuls.

Les gouvernements allemands se sont beaucoup préoccupés de la situation faite au juge de bailliage dans les campagnes et des conditions de sa vie ; ils ont paru craindre, en l'isolant, de le priver de toutes communications intellectuelles, de l'exposer à toutes les influences locales, partant, de compromettre sa dignité et son indépendance ; c'est en Prusse surtout que se sont manifestées ces craintes : « C'est une calamité pour la justice, disait le ministre prussien devant la Chambre des députés, si le juge se

replie sur lui-même ou se confond avec les paysans dont il prend les mœurs et les habitudes ; cela conduit à l'étroitesse d'esprit et à la partialité ». Et le même ministre ajoutait : « Il faut, autant que possible, dans l'organisation des tribunaux de bailliage, partir de ce principe que chaque tribunal doit se composer de deux juges au moins ».

Les ressorts des tribunaux de bailliage ont une assez grande importance et en tous cas sont beaucoup plus étendus que la plupart de nos justices de paix ; il existe, en effet, 1083 tribunaux de bailliage en Allemagne, ce qui donne, en moyenne, au ressort de chacun d'eux une population moyenne d'environ vingt-quatre mille habitants.

Le traitement des magistrats allemands varie, comme chez nous, selon les différentes classes, mais il est généralement plus élevé, il n'est en effet jamais inférieur à 3.000 francs et peut s'élever jusqu'à 7.500 francs.

Il nous reste à dire quelques mots d'une institution spéciale qui offre une analogie frappante avec les audiences foraines établies en France par la loi du 21 mars 1896 ; cette institution est connue sous le nom « d'Assises de justice ». Pour rapprocher le plus possible la justice du justiciable, le juge de bailliage tient, à des époques périodiques, des assises ou audiences dans les limites de son ressort et dans des lieux spécialement désignés ; ce sont générale-

ment les localités les plus importantes ou les plus éloignées du chef-lieu judiciaire ; le magistrat s'y transporte à des jours fixés d'avance et connus de tous et y rend la justice, il évite ainsi aux justiciables des dérangements et des pertes de temps considérables. Mais le juge de bailliage n'expédie dans les assises de justice que les affaires de la justice civile et de la juridiction volontaire.

Ce rapide aperçu de l'organisation des tribunaux de bailliage en Allemagne, nous permet de constater qu'il existe des différences profondes entre cette juridiction et notre juridiction cantonale.

Le juge de bailliage a une importance considérable, il est appelé à jouer un rôle prépondérant dans la magistrature. Ce n'est pas un juge d'ordre inférieur, un juge d'exception comme le juge de paix dont il n'a pas le caractère essentiellement conciliateur ; il est le véritable juge de droit commun. Le tribunal de bailliage constitue le premier degré de juridiction, il serait donc inexact de le comparer à nos justices de paix. En effet, indépendamment de son ressort qui est plus étendu que celui de la plupart de nos tribunaux cantonaux, il convient de faire remarquer que les juges des tribunaux de bailliage sont mis sur un pied complet d'égalité avec les autres juges, on leur ouvre l'accès des tribunaux régionaux et même des tribunaux supérieurs, les conditions de capacité exigées d'eux sont celles requises pour l'en-

trée dans la magistrature en général ; leur traitement, souvent égal à celui des juges des autres tribunaux, est presque toujours supérieur à celui de nos juges de paix. A la différence de ces derniers, ils sont inamovibles; ils jouissent d'une indépendance absolue, affranchis tant des influences politiques que des influences locales, ils peuvent rendre la justice avec la plus grande impartialité.

Quant à leur compétence, elle est actuellement plus étendue que celle de nos juges de paix, puisqu'ils peuvent statuer jusqu'à 300 marks (375 fr.), mais il est vrai qu'en revanche toutes leurs décisions sont sujettes à l'appel. — Cette question de la compétence du tribunal de bailliage a été vivement discutée en 1877, lors de la réorganisation du Code d'organisation judiciaire allemand, le taux actuel que nous avons indiqué et qui était celui du projet ne fut pas adopté sans difficultés; un amendement déposé par M. Pfafferott proposait, en effet, d'élever ce taux à 500 marks (625 fr.) ; cette proposition, vivement soutenue par MM. Miquel von Puttkamer, Dr Bahr, comme déchargeant les tribunaux régionaux et comme entraînant une véritable économie, a cependant été repoussée.

Il paraît donc difficile de s'appuyer sur la législation allemande pour réclamer l'extension de la compétence de nos juges de paix.

§ III. — *De la juridiction du préteur en Italie.*

Nous avons à dessein réservé l'étude des tribunaux inférieurs en Italie; c'est le seul pays sur l'exemple duquel on puisse s'appuyer pour réclamer l'extension de la compétence actuelle de nos juges de paix, parce que l'organisation judiciaire italienne, ainsi que nous pourrons en juger, offre, en apparence tout au moins, une certaine analogie avec la nôtre; et c'est ce qu'avait fait M. Goblet, en 1881, dans son remarquable rapport dont nous avons déjà parlé. Nous allons voir si c'est avec raison qu'on a reconnu à la législation italienne un caractère de supériorité marquée sur la nôtre, et s'il n'y a pas lieu de lui faire des emprunts pour améliorer notre juridiction cantonale.

1° *Des conciliateurs.* — Au bas de l'échelle judiciaire nous trouvons en Italie un magistrat d'ordre inférieur : le conciliateur, puis au-dessus de lui, le tribunal du préteur. A la différence de ce qui existe dans notre droit, ces deux fonctions, au lieu d'être réunies sur une même tête, sont absolument distinctes et exercées par deux personnes différentes.

Nous avons vu que ces deux systèmes offrent l'un et l'autre leurs avantages et leurs inconvénients, qu'il est à craindre avec le système adopté en Italie que la

tentative de conciliation devienne purement illusoire, ainsi que le faisait remarquer Thouret devant l'Assemblée Constituante ; mais qu'en revanche, dans le système français où le juge est en même temps chargé de la conciliation, il y a un autre écueil à éviter : le juge doit bien se garder d'user de son influence sur les parties pour les déterminer à transiger, son rôle consiste à les inviter à un arrangement amiable, sans leur faire entrevoir quelle peut être l'issue du procès.

L'origine de l'institution des conciliateurs paraît se trouver dans le royaume de Naples, c'est le gouvernement napolitain qui le premier en réalisa la création. — Supprimés un instant en 1808, lors de la promulgation du Code de procédure civile, ils furent bientôt rétablis, et en 1864, lors de la discussion de la grande loi de réorganisation judiciaire, les députés de l'ancien royaume de Naples, convaincus de l'utilité des conciliateurs, furent les plus empressés à en demander le maintien. Depuis cette époque l'institution a fait ses preuves.

Il existe dans chaque commune (1) un ou plusieurs conciliateurs, ils sont nommés par le roi sur une liste de trois candidats présentés par le Conseil municipal, de sorte qu'en réalité, on peut les considérer comme nommés par leurs concitoyens ; ils restent en fonc-

(1) La commune italienne est généralement une agglomération assez nombreuse comptant en moyenne 4.000 habitants.

tions pendant trois ans, et sont rééligibles ; il faut, pour être nommé conciliateur, satisfaire à certaines conditions : 1° être âgé de 25 ans ; 2° demeurer dans la commune ; 3° être inscrit sur la liste des électeurs communaux (1).

Deux sortes d'attributions leur sont conférées : 1° Ils doivent, toutes les fois qu'ils en sont requis, s'interposer pour concilier les procès (art. 1er du code italien). — 2° Ils sont appelés, en outre, à juger sans observer les formes ordinaires de la procédure, les procès de minime valeur et de solution facile. L'article 70 du Code de procédure civile qui détermine leur compétence en matière contentieuse est ainsi conçu : Sont de la compétence des conciliateurs, toutes les actions personnelles, civiles ou commerciales relatives à des biens mobiliers dont la valeur n'excède pas 30 francs. Sont aussi de la compétence des conciliateurs les actions relatives aux locations des biens immeubles, si le loyer ou la cense n'excède pas cette valeur pour toute la durée de la location.

Le conciliateur n'appartient pas, à proprement parler, à l'ordre judiciaire (2) ; ses fonctions sont purement gratuites et honorifiques, elles créent un titre mais non un droit à l'admission aux emplois publics.

(1) *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1872, p. 193.

(2) *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1877, p. 265.

Bien qu'il n'y ait généralement qu'un conciliateur par commune, le roi peut en nommer plusieurs, s'il juge qu'en raison de la population, ou pour toute autre cause, un seul juge ne peut suffire à l'expédition des affaires. En cas d'absence ou d'empêchement le conciliateur est momentanément remplacé par le conciliateur de la commune voisine ou à son défaut par le préteur.

La tentative de conciliation est facultative en Italie, en outre le conciliateur ne statue jamais qu'en premier ressort ; l'appel de ses décisions est porté devant le tribunal du préteur.

2° *De la juridiction du préteur.* — Cette juridiction est tout à fait particulière à l'organisation judiciaire italienne. — Il existe un préteur dans chaque mandamento, division qui comprend plusieurs communes et correspond à peu près à notre canton mais qui, pour parler plus exactement, paraît occuper une situation intermédiaire entre le canton et l'arrondissement français.

Le préteur est assisté d'un greffier, il remplit dans les limites déterminées par la loi les fonctions de juge en matière civile et commerciale, il est également juge en matière pénale et en dehors des villes il remplit les fonctions d'officier de police judiciaire.

Il est compétent pour toutes les actions civiles et commerciales dont la valeur n'excède pas 1.500 lires (1.500 francs) ; — pour les demandes d'aliments ou

de pensions alimentaires périodiques si la prestation contestée n'excède pas une valeur annuelle de 200 lires ; — il connait : de toutes les actions en dégâts et dommages aux fonds urbains et ruraux, aux clôtures, plantes et fruits ; — des actions possessoires ; — des actions *damni infecti* et en dénonciation de nouvel œuvre ; il a dans ses attributions la réunion des conseils de famille.

Le préteur italien a ainsi un ressort et une compétence plus étendus que le juge de paix français, il est aussi un peu mieux rétribué, son traitement varie, suivant la classe, de 2.000 à 2.400 francs ; mais étant donné l'importance de cette juridiction, on s'accorde généralement pour considérer ce traitement comme insuffisant et c'est avec raison, ce nous semble, que beaucoup en ont proposé le relèvement.

Lorsque le nombre des affaires l'exige, on peut adjoindre au préteur un ou plusieurs vice-préteurs pour l'aider à l'accomplissement de son mandat ; on peut même nommer un vice-préteur dans les communes importantes éloignées du chef-lieu de canton. Les vice-préteurs, et, à leur défaut, le préteur du canton voisin sont chargés de remplacer le préteur lorsqu'il est empêché ou absent.

Le législateur italien a cherché, par tous les moyens possibles, à mettre la magistrature à l'abri de l'arbitraire ; il a su comprendre toute l'importance d'une bonne organisation judiciaire, aussi

a-t-il exigé de ceux qui veulent entrer dans la magistrature, tout à la fois, une honorabilité incontestable et de nombreuses preuves de capacité ; il a restreint les droits du gouvernement dans d'étroites limites, en se montrant très rigoureux, tant au point de vue de la nomination des magistrats qu'au point de vue de leur révocation ou de leur déplacement. Pour aboutir à ce résultat il a pensé que le meilleur était d'assurer le recrutement de la magistrature par la voie du concours (1) ; ce système qui a donné, en Italie, des résultats satisfaisants, a été également en vigueur chez nous, mais pendant un assez court laps de temps ; nous regrettons même qu'il ait été si vite abandonné avant qu'on ait pu l'apprécier à sa juste valeur, nous souhaiterions de voir de nouvelles tentatives en ce sens.

Pour être nommé préteur en Italie il faut satisfaire à certaines conditions : 1° être citoyen italien ; 2° avoir l'exercice de ses droits civils ; 3° être âgé de 25 ans ; 4° avoir fait un stage en qualité d'auditeur ; 5° avoir subi avec succès un examen sur la pratique judiciaire.

Pour être nommé auditeur il faut : 1° être lauréat ès lois (c'est-à-dire docteur) d'une faculté italienne ;

(1) Voir : *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1877, p. 266.

2° justifier qu'on a subi avec succès les épreuves du concours (1).

Le nombre des auditeurs est déterminé, pour tout le royaume, par décret royal. Ils sont répartis par le ministre de la justice dans les Cours et tribunaux, suivant les besoins du service, ils sont tenus de fréquenter le parquet auquel ils ont été attachés, et après six mois de stage ils peuvent être appelés, par décret, à exercer les fonctions de vice-préteur. Le concours assure à l'auditeur une situation officielle. Un examen pratique lui permet d'arriver à la préture ou d'obtenir les fonctions d'aggiunto giudiziari ; l'examen, pour être préteur, peut être subi après une année de stage, mais pour être aggiunto il faut trois années d'auditorat.

Peuvent encore être nommés préteurs : 1° les vice-préteurs, après deux ans d'exercice ; 2° les avoués, les avocats et les notaires, à condition d'être lauréats ès lois et d'avoir exercé pendant une période qui varie de cinq à huit ans.

La préture diffère notablement de nos justices de paix, en ce qu'elle donne accès à toutes les fonctions judiciaires, elle constitue un véritable début dans la carrière de la magistrature. Les préteurs, après un an d'exercice, peuvent, en effet, être nommés aux fonctions de juge dans les tribunaux civils

(1) Voir : Demombynes, *Les Constitutions Européennes.*

et criminels. Leur déplacement est subordonné, d'après un décret du 4 juin 1880, à l'avis d'une Commission composée de quatre conseillers et d'un membre du parquet de la Cour de cassation, tous élus pour un an en Assemblée générale, sous la présidence du ministre de la justice.

La modicité du traitement des préteurs, jointe aux conditions rigoureuses de capacité exigées pour arriver à ce poste, rendent leur recrutement très difficile ; c'est pour remédier à ces inconvénients qu'on leur offre une sorte de compensation en leur ouvrant les horizons les plus larges de la carrière judiciaire ; certains projets de loi, conçus dans ce sens, proposent de réserver aux préteurs les deux tiers des sièges dans les tribunaux civils et criminels.

A la différence des autres magistrats italiens, les préteurs ne jouissent pas de l'inamovibilité, l'article 69 du statut fondamental qui établit le principe de l'inamovibilité est ainsi conçu : « Les juges, nommés par le roi, à l'exception de ceux de canton, sont inamovibles après trois ans d'exercice ». Ils sont toutefois à l'abri des révocations et des déplacements arbitraires ; un décret, connu sous le nom de décret Villa, accorde au corps judiciaire des garanties sérieuses et vraiment efficaces qu'on peut regarder comme constituant un acheminement vers l'inamovibilité.

Bien que la compétence des préteurs soit déjà très étendue, il est question de l'augmenter encore ; un projet de loi, déposé dans ce but, leur accorde la connaissance de toutes les actions civiles et commerciales dont la valeur n'excède pas 2.000 lires et augmente considérablement leur compétence en matière criminelle ; c'est là un argument qui peut être invoqué en faveur de l'extension de la compétence de nos juges de paix. Ceux qui réclament cette réforme, constatant que nous sommes devancés par la législation italienne, proposent de lui faire quelques emprunts pour améliorer la nôtre. Ces deux législations, dit-on, offrent plus d'un point de ressemblance entre elles ; il ne serait peut-être pas sans intérêt de les comparer l'une à l'autre pour les compléter l'une par l'autre. Comme l'a fait remarquer M. Bernard, alors substitut au tribunal de Beauvais, dans son étude sur l'organisation judiciaire italienne (1) : « L'organisation judiciaire italienne est évidemment fille de la nôtre et nos voisins ne méconnaissent pas le rapport de descendance qui unit leur magistrature, telle qu'elle nous est présentée par la legge sull'ordinamento giudiziario du 6 décembre 1865, avec celle dont nous a doté la Constitution de l'an VIII. Comment s'en étonnerait-

(1) Voir : *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1877, p. 258.

on, d'ailleurs, si l'on considère que les guerres de la République et de l'Empire avaient, naguère, transformé l'Italie en province française et que les deux pays ont fait, sous le même maître, leur apprentissage administratif et judiciaire. L'Italie, rendue à elle-même par nos revers, conserva l'empreinte de la main puissante qui l'avait étreinte pendant quinze ans. Retrouvant, avec son autonomie, l'utilité qu'elle avait connue sous un prince étranger, elle n'eut, quand vint l'heure d'adopter une législation uniforme, qu'à étendre à la péninsule tout entière la législation sarde dont les dispositions avaient conservé et perpétré le souvenir de la loi étrangère qui avait présidé, jadis, à l'unification italienne. »

Bien qu'on puisse faire un certain rapprochement entre les institutions judiciaires de l'Italie et les nôtres qui semblent avoir une commune origine, il serait cependant exagéré d'y voir une analogie complète. Pour nous borner aux juridictions inférieures dont nous nous occupons, il serait inexact de vouloir assimiler le préteur italien à notre juge de paix. Comme nous l'avons vu, en effet, les attributions conciliatrices de nos juges cantonaux sont déléguées, en Italie, à des fonctionnaires spéciaux (conciliatori) établis dans chaque commune ; il en est autrement chez nous, où les fonctions de conciliateur et de juge sont confiées à une même personne.

La compétence des préteurs est beaucoup plus étendue que celle de nos juges de paix ; ils peuvent juger jusqu'à 1.500 lires ; mais en revanche, leurs décisions peuvent toujours être frappées d'appel ; ils ne statuent jamais en dernier ressort ; la circonscription judiciaire à laquelle ils président, le mandamento, est également plus étendue que le canton.

Enfin il nous reste un point important à signaler en ce qui concerne le mode de recrutement. Les préteurs ne sont pas seulement comme nos juges de paix, des hommes de bon sens et d'expérience, ce sont de véritables magistrats ayant fait de solides études juridiques ; aux connaissances scientifiques acquises à l'université, ils ont su joindre en outre de sérieuses connaissances pratiques, qui permettent de leur conférer sans danger les plus hauts postes de la hiérarchie judiciaire. C'est là une supériorité notable des magistrats italiens sur nos juges de paix, qui sont recrutés un peu au hasard et dont on n'exige aucune garantie sérieuse.

Le tribunal du préteur est un tribunal de droit commun, il constitue le premier degré de juridiction ; certains auteurs l'ont comparé à notre tribunal de première instance, d'après eux, ce serait le conciliateur qui correspondrait à notre juge de paix ; telle est l'opinion qui a été soutenue devant la Chambre des députés lors de la discussion de la proposition de loi Labussière, par M. de Lamarzelle.

—Le système de l'Italie, disait M. de Lamarzelle, est absolument différent du nôtre, c'est le système du juge unique en première instance. Les préteurs sont des tribunaux de première instance cantonaux, au-dessus d'eux, il y a directement la Cour d'appel ; ce n'est donc pas le préteur qui correspond à notre juge de paix français. M. Antoine Perrier était au contraire d'un avis opposé.

Nous croyons que le conciliateur, pas plus que le préteur, ne peut être comparé à notre juge de paix. L'organisation judiciaire italienne, bien qu'offrant en apparence quelques points de ressemblance avec la nôtre, s'en distingue néanmoins par des différences considérables telles que toute assimilation nous paraît impossible.

Les auteurs qui réclament l'extension de la compétence actuelle des juges de paix jusqu'à 1.500 fr. en premier ressort nous paraissent mal fondés en s'appuyant sur les législations étrangères que nous venons d'étudier ; en prenant la peine de les examiner on voit, ainsi que l'a reconnu M. Vallé lui-même, que dans les pays voisins on n'a pas osé aller jusqu'où on nous propose aujourd'hui de le faire. — Ce n'est pas à dire, cependant, qu'il n'y ait rien à emprunter à leurs institutions, ce serait dépasser notre pensée que d'en tirer cette conclusion.

CHAPITRE V

DES RÉFORMES A ACCOMPLIR DANS NOS JUSTICES DE PAIX

Après les critiques que nous avons formulées contre l'organisation actuelle des tribunaux de paix et plus particulièrement contre l'extension de leur compétence, il nous reste à poser les bases de la réforme demandée.

Pour être complète, la réforme devrait porter sur trois points : organisation, compétence et procédure, et si l'on peut séparer cette dernière partie pour en faire l'objet d'un projet spécial, il n'en est pas de même des deux autres qui sont rattachées ensemble par un lien indissoluble, et se tiennent d'une façon tellement étroite qu'on ne peut s'occuper utilement de l'une de ces questions sans s'occuper de l'autre ; c'est ce qu'a très bien compris M. le député Cruppi dans son récent rapport, déposé sur le bureau de la Chambre des députés, le 4 décembre 1899 (1).

(1) Voir : Observations présentées à ce sujet par M. Watrin. *Gazette du Palais*, nos des 7 et 8 janvier 1900.

L'honorable député, soucieux, avant tout, de voir aboutir une réforme depuis si longtemps à l'étude, se montre favorable au projet Godin, adopté par le Sénat dans ses séances des 17 novembre et 4 décembre 1896, qui constitue, selon lui, un minimum de réforme de nature à soulever un minimum d'objections et réalise cependant un progrès déjà appréciable. Mais il estime, d'autre part qu'on ne peut étendre la compétence des juges de paix, même dans ces sages limites, sans exiger d'eux en même temps un accroissement de capacités et de lumières, de nature à justifier l'extension de leur pouvoir; de là, l'article 18 du projet qui fixe les conditions de capacité exigibles. L'âge de 30 ans qui est actuellement requis est maintenu. Il est également indispensable, dit M. Cruppi, d'élever le traitement de nos juges de paix, l'art. 20 du projet essaie de remédier à l'état de choses actuel, enfin l'art. 19 ouvre à ces magistrats l'accès des tribunaux de première instance. La réforme dans l'organisation nous paraît ainsi devoir être la base nécessaire de toute réforme sérieuse ; c'est pour avoir négligé ce point, pour n'avoir, par suite, considéré qu'un côté de la question que bon nombre de propositions ont été repoussées.

Une autre cause de l'échec de ces projets, que nous avons déjà signalée, est l'obstacle apporté par les tribunaux de première instance. L'extension de la compétence des juges de paix enlèverait aux tri-

bunaux d'arrondissement un certain nombre d'affaires pour les confier au tribunal cantonal, ce serait consentir un empiètement d'une juridiction inférieure sur une juridiction supérieure au détriment des justiciables ; un pareil acte nous paraît nécessiter un remaniement complet de notre organisation judiciaire ; ce n'est qu'à cette condition que la réforme demandée par certains auteurs pourra être examinée dans toute son ampleur et être envisagée sous son véritable jour ; tout se tient dans notre organisation judiciaire actuelle et l'on ne peut modifier une de ses parties sans s'occuper des autres, aussi nous exprimons le vœu que la réforme de notre organisation judiciaire soit étudiée dans son ensemble.

Mais si, pour aboutir plus vite, on veut limiter la réforme actuelle aux justices de paix, sauf à s'occuper plus tard des autres tribunaux, nous croyons qu'il est dangereux alors d'augmenter leur compétence jusqu'à 1.500 francs en premier ressort ainsi que cela a été proposé ; nous avons exposé, dans le cours de cette étude, les raisons qu'on peut invoquer à l'appui de notre opinion ; contentons-nous de rappeler ici que ce serait dénaturer notre institution, ce que nous ne prétendons pas faire ; une pareille transformation serait pleine de dangers ; les procès seraient-il jugés plus promptement, c'est un point douteux, car les tribunaux de paix seront beaucoup plus chargés d'affaires qu'aujourd'hui ; en tous cas,

cette célérité pourrait bien être acquise aux dépens d'une bonne justice ; il est bon de juger vite, mais il faut avant tout bien juger. Quant à l'économie réalisée, elle sera à peu près nulle, les frais sont en effet très peu élevés devant les tribunaux de première instance en matière sommaire, c'est-à-dire n'excédant pas 1.500 francs ; de plus, le bénéfice de l'assistance judiciaire peut être accordé lorsqu'on plaide devant le tribunal d'arrondissement ; il n'en est pas de même devant les tribunaux de paix ; toutefois, une proposition récente de M. Million tend à étendre le bénéfice de l'assistance judiciaire aux justices de paix (1).

Les réserves que nous venons de faire mises à part, nous ne nous posons pas en adversaires irréductibles de l'extension de la compétence de nos juges de paix ; nous reconnaissons qu'en raison de la diminution de valeur du signe monétaire et de l'augmentation de prix de tous les produits économiques depuis le commencement du siècle, la loi de 1838 ne correspond plus aux besoins actuels, et qu'il y aurait lieu de la mettre en harmonie avec les changements survenus depuis cette époque ; mais nous croyons qu'on ne peut aborder utilement l'extension de la compétence, qui est l'objet essentiel de la réforme, sans modifier l'organisation des

(1) Proposition de M. Million déposée sur le bureau de la Chambre, le 17 mars 1894.

justices de paix. Tel était l'objet de l'amendement proposé par M. le sénateur Bérenger lors de la discussion du projet de loi Godin : — Sans être hostile au principe de l'extension, l'honorable sénateur, en raison de l'étroite solidarité existant entre les divers tribunaux, proposait d'ajourner le vote de la proposition jusqu'à ce que le gouvernement ait déposé un projet d'ensemble sur la réforme de notre organisation judiciaire; même dans la faible mesure proposée par M. Godin, M. Bérenger trouve dangereuse cette extension : du moment, dit-il, où le juge aura à remplir une tâche plus difficile, il est nécessaire qu'on exige de lui des garanties suffisantes de son indépendance; il n'est pas possible de séparer ces deux questions : la compétence de la juridiction et la capacité du juge. L'amendement de M. Bérenger était ainsi conçu : « Nul ne peut être nommé juge de paix s'il n'est licencié en droit ou s'il n'a exercé, pendant cinq ans au moins, les fonctions d'avoué, de notaire ou de greffier auprès d'une juridiction civile ».

Nous regrettons vivement qu'une disposition aussi sage ait été repoussée, nous souhaitons qu'elle soit reproduite dans les projets de loi qui seront prochainement soumis aux Chambres.

Mais cette première réforme consistant à exiger de sérieuses garanties de capacité des candidats juges de paix en entraînera forcément une autre à

sa suite, celle relative à l'argumentation de leur traitement. — Comme nous l'avons déjà fait remarquer, nos juges de paix sont, sous ce rapport, dans un état de infériorité notoire qui peut nuire parfois à leur indépendance ; en exigeant d'eux des capacités plus grandes, il nous paraît rationnel d'augmenter leur traitement beaucoup trop minime aujourd'hui ; et cela dans une mesure assez large pour leur assurer une situation convenable ; le chiffre de 2.500, francs qui a été indiqué par quelques projets comme traitement minimum, ne nous semble pas exagéré.

Pour assurer un bon recrutement des juges de paix il ne suffit pas d'augmenter leur traitement, il faudrait encore leur ouvrir l'accès des tribunaux supérieurs ; autrement, il est à supposer que fort peu de jeunes gens pourvus du diplôme de licence ou de doctorat en droit, consentiront à entrer dans une carrière qui n'offre aucun avenir ; actuellement la magistrature cantonale est occupée par une certaine catégorie de personnes qui, si l'on envisage leur âge à l'entrée de la carrière, considèrent cette profession comme un port de refuge (1). Il importe de réformer la législation sur ce point ; il faudrait que les candidats aux fonctions de juges de paix soient assurés de pouvoir atteindre, dans un temps plus ou

(1) Voir de Montrichard, *Thèse*, 1898, p. 118.

moins rapproché, suivant leurs capacités, les postes les plus avantageux, après avoir passé successivement par toutes les classes intermédiaires. — En faisant des justices de paix comme le noviciat de la magistrature, le recrutement de nos magistrats cantonaux deviendra plus facile ; de plus, on aura ainsi une véritable pépinière de magistrats rompus aux affaires. Le stage qu'ils accompliront dans nos tribunaux de paix ne sera pas moins utile que celui de nos juges suppléants auprès des tribunaux de première instance ; seuls sur leur siège, la responsabilité qui pèse sur eux sera un puissant stimulant, ils feront tous leurs efforts pour bien juger.

Enfin, nous pensons, avec M. Bérenger, qu'il y a lieu de prémunir le magistrat cantonal isolé sur son siège contre les influences locales et les influences politiques ; il faut, en un mot, lui procurer une indépendance absolue.

Pour obtenir ce résultat, il semble au premier abord que le meilleur moyen serait de lui conférer l'inamovibilité qui appartient aux autres magistrats ; nous n'irons pas jusque-là, parce que nous croyons qu'il serait dangereux d'accorder cette garantie à un juge unique qui pourrait en mésuser en commettant des abus de pouvoir ; mais nous nous bornons à réclamer pour lui ce qu'on a appelé une quasi inamovibilité.

Il faut que le juge de paix soit en sécurité sur son

siège, c'est-à-dire qu'il ne soit pas soumis à des déplacements ou à des révocations arbitraires.

Cette question a été examinée le 4 décembre 1896, lors de la discussion de la proposition de loi Godin au Sénat (1). Au cours de ces débats, M. Bérenger présenta un amendement ainsi conçu : Aucun juge de paix ne peut être révoqué sans son consentement qu'après avis du tribunal de première instance donné en la Chambre du conseil, l'intéressé entendu et dûment appelé.

« Ce que je demande, disait l'honorable sénateur, c'est d'établir au profit du juge de paix, je devrais dire au profit des justiciables qui ont un tel besoin de pouvoir compter sur son indépendance, d'établir, dis-je, la possibilité de se défendre contre les influences et les attaques auxquelles il a si souvent à résister. A combien de dangers n'est-il pas exposé et qu'a-t-il pour se défendre ? Actuellement rien. Son seul protecteur est le magistrat du parquet sous l'autorité duquel il est placé, et au-dessus de lui le ministre..... Mais qu'arrivera-t-il si l'influence, influence politique le plus souvent, qui le menace s'est exercée sur ceux-là même qui, seuls, peuvent le défendre ?... A l'heure actuelle, le juge de paix est à peu près sans défense. Il est étrange qu'on ait laissé subsister jusqu'à présent une semblable situa-

(1) Voir : *Journal officiel* du 5 décembre 1896, p. 874 et 875.

tion. — Il faut qu'elle cesse si une compétence plus étendue doit être votée (1). »

La réforme proposée n'eut pas, il est vrai, assuré l'inamovibilité complète du juge de paix, mais c'est la seule qui soit conciliable avec l'intérêt public, elle constitue en sa faveur une garantie suffisante pour qu'il puisse s'affranchir des devoirs parasites et des compromissions de la politique ; cette réforme était des plus sages, il est regrettable que le Sénat ne l'ait pas jugé ainsi ; combattu par le gouvernement, l'amendement de M. Bérenger fut repoussé à une forte majorité.

La question de l'augmentation des traitements, que nous avons indiquée comme fort désirable, ne nous paraît pas soulever de grandes difficultés théoriques ; le seul obstacle à cette innovation réside dans la question pécuniaire, il sera facilement écarté dès qu'on aura trouvé les ressources nécessaires pour faire face à cet excédent de dépenses.

En ce qui concerne l'âge à exiger des juges de paix, nous ne voyons pas grand inconvénient à l'abaisser à vingt-cinq ans ; deux raisons peuvent être invoquées en faveur de ce changement : on se contente de l'âge de vingt-cinq ans pour les fonctions de juge suppléant près des tribunaux d'arrondissement ; il semble exagéré d'être plus rigoureux pour

(1) Voir : Proposition de loi sur l'organisation judiciaire, par M. Bérenger, *Journal officiel*, 1871, p. 2038.

les juges de paix ; de plus, en maintenant l'âge de trente ans exigé par la législation actuelle, on risquerait fort d'éloigner de nos justices de paix les jeunes gens pourvus de leur diplôme de licence ou de doctorat, qui seraient plus favorisés près des autres tribunaux.

Quant à la réforme qui consisterait à supprimer un grand nombre de juges de paix par la réunion de deux cantons ruraux en un seul, elle repose, ainsi que nous l'avons vu, sur une erreur, à savoir que les juges de paix sont inoccupés ; elle offrirait le grave inconvénient de surcharger de besogne le juge de paix qui serait véritablement débordé, et se verrait obligé de recourir à la collaboration de son greffier, surtout de celui du canton où il ne résiderait pas ; or, dans l'état de choses actuel, nous n'avons déjà que trop souvent à constater l'influence prépondérante et néfaste exercée par les huissiers ou les greffiers sur les décisions des juges de paix, ces menées, plus ou moins dissimulées, constituent, selon nous, un fait véritablement regrettable ; il importe de ne pas aggraver cette situation à laquelle il serait bon, au contraire, d'apporter un remède. Ajoutons, de plus, que les déplacements incessants qu'aurait à faire le juge de paix pour se transporter dans le canton voisin ou dans les communes de ce canton, lui interdiraient tout travail réfléchi dans son cabinet et ses absences seraient préjudiciables

à ceux qui viennent le trouver pour des affaires urgentes.

Malgré ces inconvénients, cette réforme a figuré dans plusieurs projets, et elle a été vigoureusement appuyée par d'excellents auteurs (1) ; nous pensons, toutefois, qu'elle irait à l'encontre du but de cette institution qui est de rapprocher, le plus possible, le juge du justiciable, — ainsi qu'a essayé de le faire la loi sur les audiences foraines dont nous avons déjà parlé ; enfin cette réforme ne réaliserait qu'une économie insignifiante. Nous croyons, de plus, que la refonte des circonscriptions judiciaires soulèverait de grosses difficultés ; aussi, pour ces différentes raisons, nous ne pensons pas qu'une réforme s'impose en ce sens.

Tels sont, en résumé, les principaux points sur lesquels nous paraît devoir porter la réforme relative à l'extension de la compétence des juges de paix pour être sérieuse et durable.

(1) Glasson, *Revue de droit public*, 1895, p. 40.

CONCLUSION

Après avoir essayé de déterminer les principaux caractères en même temps que l'importance de la juridiction des juges de paix, nous avons constaté qu'il était nécessaire d'augmenter leur compétence en raison de l'augmentation de notre fortune mobilière depuis le commencement du siècle. C'est cette question qui a fait l'objet principal de notre étude, elle soulève, ainsi que nous l'avons fait remarquer, de graves difficultés et met en jeu des intérêts considérables.

Ce qu'on cherche, avant tout, c'est l'économie des frais de justice, c'est là un but, sans aucun doute, très enviable mais on ne s'est pas très bien entendu sur les moyens à employer pour l'atteindre et l'erreur de bon nombre d'auteurs a consisté, précisément, dans le fait de croire que le résultat cherché ne pouvait être obtenu que par l'extension de la compétence des juges de paix.

Pour être examinée d'une façon complète et sous

toutes ses faces, la réforme qui nous occupe nécessiterait une étude détaillée de notre organisation judiciaire tout entière et il faudrait la remanier dans toutes ses parties ; beaucoup d'auteurs reconnaissent avec nous qu'il serait plus logique de procéder ainsi, mais dans la crainte de voir ajourner à une date indéterminée une réforme qu'ils souhaitent de voir aboutir au plus vite, ils proposent de ne s'occuper, pour le moment, que des justices de paix.

Malgré toutes ces restrictions il convient néanmoins, en cette matière, de procéder avec méthode et par étapes successives ; si l'on veut éviter, comme on l'a fait jusqu'ici, de tourner indéfiniment dans un cercle vicieux, il faut d'abord modifier l'organisation même de la justice de paix dans son fonctionnement ; un bon recrutement dans la magistrature est une condition essentielle d'une bonne justice ; ce n'est qu'après avoir accompli cette première partie de la réforme qu'on pourra aborder utilement l'extension de compétence qui en est le principal objet. Cette modification dans la compétence entraînera à sa suite, et comme corollaire indispensable, l'augmentation du traitement de nos juges de paix, plus de sécurité, plus d'avenir et plus d'indépendance dans la fonction.

Nous aurons accompli la tâche que nous nous sommes imposée si nous avons réussi à signaler et à mettre en relief les nombreux dangers dans

lesquels nous entraînerait une extension de compétence démesurée.

A ceux qui pourraient nous reprocher une timidité excessive et qui voudraient nous voir aller plus avant dans la voie qu'on nous prétend tracée par les législations étrangères, nous nous contenterons de répondre que toute réforme ne constitue pas, nécessairement, un progrès.

Tout le monde reconnaît qu'il est urgent d'étendre la compétence des juges de paix ; pour y parvenir, il faut s'inspirer du principe qui a donné lieu à leur création et ne pas le déplacer ; il convient, également, de ne confier ces fonctions qu'à des citoyens éclairés, intègres, respectés et surtout indépendants.

La réforme opérée dans le sens que nous indiquons, les juges de paix seront plus à la hauteur de leur tâche et cette magistrature deviendra plus forte et plus respectée, partant plus apte à rendre les nombreux services qu'on peut être en droit d'en attendre.

Vu :

Par le Président, Doyen de la Faculté,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

Arminjon (*Pierre*). — L'Administration locale de l'Angleterre.
Bentham. — De l'organisation judiciaire.
Billon. — Les juges de paix en France, ce qu'ils sont, ce qu'ils devaient être.
Boitard, *Colmet*, *Daage*, et *Glasson.* — Leçons de procédure civile, 2 vol.
Boncenne. — Théorie de la procédure, 6 vol.
Bonfils. — Traité élémentaire d'organisation judiciaire de compétence et de procédure en matière civile et commerciale.
Burn. — Justice of the peace and parish officer, 5 vol.
Carré. — Le droit français dans ses rapports avec la juridiction des justices de paix, 4 vol.
Carré. — Traité des lois de l'organisation judiciaire et de la compétence des juridictions civiles, 8 vol.
Carcenac de Bourrand. — Observations sur le projet de loi des juges de paix.
Charmeil. — Discours sur la réorganisation des justices de paix.
Curasson, *Poux*, *Lagier*, et *Pialat.* — Traité de la compétence des juges de paix, 2 vol.
Dalloz. — Répertoire de jurisprudence générale. Supplément au répertoire.
Demombynes. — Les constitutions européennes, 2 vol.
Desazars. — La réforme judiciaire par l'extension de la compétence des juges de paix.

L. Dubarle. — Code d'organisation judiciaire allemand, 2 vol.

Pierre Van Elslande. — Etude de législation comparée sur le recrutement de la magistrature.

Ant. Faure. — De l'extension de la compétence des juges de paix.

E. Fay. — De la justice de paix en Italie et en France.

De Franqueville. — Système judiciaire de la Grande-Bretagne, 2 vol.

De Franqueville. — La magistrature anglaise.

Garsonnet. — Traité théorique et pratique de procédure, 7 vol.

Glasson. — Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre, 6 vol.

Guilbon. — Compétence et procédure des justices de paix. Examen du projet de loi.

Henrion de Pansey. — Compétence des juges de paix.

Hiver. — Histoire critique des institutions judiciaires de la France.

De Hys. — Organisation judiciaire du projet de loi sur les justices de paix.

Jambois. — De la réforme judiciaire dans les justices de paix.

Jolain. — Organisation judiciaire de l'Allemagne.

J. Lévy. — Quelques mots sur la nomination de la magistrature.

L. de Lamy. — La magistrature cantonale.

Meyer. — Institutions judiciaires, 5 vol.

A. de Montrichard. — Etude critique sur l'organisation des justices de paix.

Observations de quelques juges de paix sur les projets de lois relatifs à la juridiction cantonale.

L. Pabon. — De la réforme des justices de paix.

Payenneville. — Essai sur la réforme des justices de paix en France.

Georges Picot. — De la réforme judiciaire en France.

Poirson. — Projet de loi sur les justices de paix.

Rousseau. — Examen critique du projet de loi sur la compétence des juges de paix.

Henri Salin. — De l'importance sociale des justices de paix.

Martin Sarzeaud. — Recherches historiques sur l'inamovibilité de la magistrature.

P. Templier. — De la tentative de conciliation.

Tranchand. — De la compétence des juges de paix d'après les lois postérieures à 1838.

M. Vauthier. — Le gouvernement local de l'Angleterre.

—

Annales des justices de paix.
Annuaire de législation étrangère.
Bulletin des lois.
Bulletin de la Société de législation comparée.
Compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques.
Gazette des tribunaux.
Journal Officiel.
La France judiciaire.
La Loi.
Moniteur des justices de paix.
Moniteur universel.
Recueil périodique de procédure civile.
Revue de droit international et de législation comparée.
Revue critique de législation et de jurisprudence.
Revue du palais.
Revue de droit public.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. 1

CHAPITRE I. — I. Importance sociale des justices de paix. — II. Caractères de la juridiction des juges de paix. — III. Conception de l'Assemblée Constituante. — IV. Conception de la loi du 25 mai 1838 5

§ 1er. — Importance sociale des justices de paix . . 5

§ 2. — Caractères de la juridiction des juges de paix. 11

§ 3. — Conception de l'Assemblée Constituante . . . 17

§ 4. — Conception de la Loi du 25 mai 1838 . . . 22

CHAPITRE II. — I. Du préliminaire de conciliation. — II. De la juridiction contentieuse du juge de paix. — III. De sa juridiction gracieuse 27

§ 1er. — Du préliminaire de conciliation . . . .

§ 2. — De la juridiction contentieuse du juge de paix. 37

§ 3. — Fonctions extra-judiciaires 46

§ 4. — Des attributions conférées au juge de paix par les lois postérieures à 1838 50

CHAPITRE III. — De l'extension de la compétence des juges de paix dans les différents projets de loi 70

§ 1er. — A. Considérations générales. — B. Des critiques dirigées contre l'extension de la compétence en matière personnelle et mobilière. 70

§ 2. — De quelques réformes particulières proposées par les projets de loi 91
§ 3. — Du personnel des tribunaux de paix . . . 97
De l'inamovibilité 103
§ 4. — De l'extension de la compétence territoriale des juges de paix. 109

Chapitre IV. — I. Des justices of the peace in Angleterre. — II. Des tribunaux de bailliage en Allemagne. — III. De la juridiction du préteur en Italie 116
§ 1er — De la juridiction des Judges of the peace en Angleterre. 117
§ 2. — Des tribunaux de bailliage en Allemagne. . 133
§ 3. — De la juridiction du préteur en Italie . . . 145

Chapitre V. — Des réformes à accomplir dans nos justices de paix 157

Conclusion 169

Bibliographie 173

FIN DE LA TABLE

Imprimerie BUSSIÈRE . — Saint-Amand (Cher).

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE SCIENTIFIQUE ET LITTÉRAIRE, BUSSIÈRE